

# سيد البواب

برامج التثبيت والتكيف الهيكلي  
لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي  
محاورها - تحليلها - تأثيرها



سيد البواب

أستاذ الاقتصاد غير المتفرغ

كلية التجارة . جامعة عين شمس

برامج التثبيت والتكيف الهيكلي

لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي

محاورها . تحليلها . تأثيرها

الطبعة الخامسة

٢٠٠٥



بسم الله الرحمن الرحيم

إلى أحفادي ...

نادين و مريم و خالد

## التمهيد

قصة برامج التثبيت والتكيف الهيكلي  
لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي

تفجرت أزمة المديونية الدولية فى النصف الأول من الثمانينات . وفى ظل الظروف الصعبة والمريرة لهذه الأزمة وجدت الكثير من الدول النامية نفسها غير قادرة على دفع أعباء ديونها الخارجية ، وحتى إن استطاعت أن تدفع ولو جزءا من أعباء هذه الديون الخارجية فإن ذلك يؤدي لا محالة إلى عدم تمكنها من استيراد السلع الاستهلاكية الضرورية للحفاظ على الحد الأدنى من مستوى معيشة سكانها والسلع الوسيطة والإنتاجية والاستثمارية المتطلبة لعمليات الإنتاج والاستثمار والتنمية والتصدير ، هذا علاوة على الخدمات الإنتاجية . وكانت المحصلة النهائية إزاء هذا الوضع الرهيب هو تدنى معدلات النمو الاقتصادى فى بلادها إلى مستويات خطيرة ومزعجة وانخفاض مستويات معيشة سكانها التى هى فى الأصل أقل من حد الكفاف ، وإشاعة ظاهرة التضخم إلى أعلى المعدلات والعجوزات المالية فى موازنتها العامة وموازن مدفوعاتها والعجوزات العينية لسلعها الاستراتيجية . وبذا تعرضت اقتصادياتها إلى انكماشات رهيبة تتمثل أهم مظاهرها فى تعاضم الطاقات العاطلة والارتفاع الرهيب لمعدلات البطالة بما يجلبه ذلك من مظاهر الضغط والانحلال فى جميع النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية فى بلادها .

وحيثما تجد المؤسسات المالية الدائنة - الخاصة والعامة - هذا الوضع الرهيب فى الدول النامية المدينة وتوقفها الكلى أو الجزئى عن السداد ومخاطر صعوبة أو استحالة سداد أموالها التى أفرطت فى تقديمها إلى الدول النامية المدينة خلال الفترة من ١٩٧٤ إلى ١٩٨٢ فقد دفع ذلك المؤسسات المالية الدائنة إلى اللجوء إلى صندوق النقد الدولى للقيام بدور الوسيط بينها وبين دول العالم الثالث المدينة لدراسة مطالب هذه الدول وتأجيل مواعيد السداد وخفض أعباء الديون .

وفى نفس الوقت حينما تجد الدول النامية المدينة أنفسها تحت وطأة كل هذه الصدمات الخارجية والعوامل الداخلية الحادة وعجزها عن مواجهتها ومقابلتها بكل



ما لديها من إمكانيات وسياسات ، وتخشى من الانهيارات القادمة في مجتمعاتها في وقت قريب جد قريب ، لم تجد - هي الأخرى - بدا من المواجهة والمقابلة إلا بطرق أبواب نادى باريس لإعادة جدولة ديونها الخارجية الرسمية إذا كان الطابع الغالب لديونها هو الديون الرسمية مع حكومات دول العالم المتقدم ، أو بطرق أبواب اللجنة الاستشارية الذى يساعد في إعدادها وتنظيمها صندوق النقد الدولي بالمشاركة مع البنوك الدولية الدائنة لإعادة جدولة ديونها الخارجية التجارية إذا كان الطابع الغالب لديونها هو الديون التجارية الدولية .

والطريق إلى نادى باريس وكذلك الطريق إلى اللجنة الاستشارية يتطلب الاتفاق مع صندوق النقد الدولي لوضع وتنفيذ برامج التثبيت Stabilization Programmes ، كما يتطلب بالتبعية الاتفاق مع البنك الدولي وتنفيذ برامج التكيف الهيكلي Structural Adjustment Programmes في نفس الفترة أو بعد فترة زمنية تالية .

ومنذ الدخول في الثمانينات يوجد تسميق كامل أو شبه كامل و دقيق بين سياسات صندوق النقد الدولي وسياسات البنك الدولي من حيث شروط القروض والتسهيلات المقدمة منهما للبلاد النامية بحيث تكاد تنتفى الفروق التي كانت قائمة بينهما في عقدى الستينيات والسبعينيات . وعلى سبيل المثال فهناك مسائل تدخل في صميم اهتمام البنك ولكنها ترد أيضا في شروط قروض برامج التثبيت للصندوق كما هو الحال بالنسبة للموازنة العامة ، ويشترط الصندوق ضرورة أن يوافق البلد على ما يراه البنك بشأن مسألة ما قبل أن يوافق على إعطائه تسهيلات. وعلى العكس بالنسبة للبنك الدولي فيلاحظ أن كثيرا من الشروط التي يتطلبها عقد القروض مع البنك أصبحت تنصب على كثير من الأمور والمتغيرات التي تدخل صلب اهتمام الصندوق كما هو الحال بالنسبة لسعر الصرف ، ولهذا عادة ما يشترط البنك في مثل هذه الحالات أن يوافق البلد أولا على ما يراه الصندوق بشأن

مسألة ما قبل أن يوافق على إعطائه قروضه . ومن هنا نشأ مؤخراً اصطلاح جديد فى برامج الصندوق والبنك الدوليين وهو اصطلاح المشروطية المتقاطعة Cross Conditionality الذى يعنى الترابط والتداخل بين شروط كل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى .

وتتطلق وصفات كل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى من رؤيا موحدة فحواها أن مآزق المديونية الخارجية والركود الاقتصادى الذى يلزم البلاد النامية يعود إلى أخطاء السياسات الاقتصادية الكلية الداخلية التى اتبعتها هذه البلاد، وعليه فإن على البلد المعنى الذى يريد الخروج من هذا المأزق وذلك الركود أن يقوم بإحداث إصلاحات وتغييرات جذرية فى السياسات الاقتصادية فى صورة برامج التنشيط والتكيف الهيكلى حتى ولو تم ذلك بتكلفة اجتماعية مرتفعة .

وتدور برامج التنشيط لصندوق النقد الدولى للدول النامية - فى الأغلب الأعم - حول السياسات المتعلقة بميزان المدفوعات ، والسياسات المتعلقة بالموازنة العامة ، والسياسات النقدية . بينما تدور برامج التكيف الهيكلى للبنك الدولى لتلك الدول - فى الأغلب الأعم - حول السياسات المتعلقة بتحرير الأسعار، وبسياسات التخصيصية ، وبسياسات حرية التجارة والتحول نحو التصدير . وكلها سياسات ليست ثابتة أو جامدة ولكنها تختلف من دولة إلى أخرى تبعاً لحجم مآزق المديونية وطبيعة الركود الاقتصادى والأحوال الاقتصادية والاجتماعية والسياسية عامة فى الدولة المعنى النامى ، كما أنها تتصف بالمرونة وتتشكل حسب التطورات والظروف والأوضاع الاقتصادية المتسارعة فى عالمنا المعاصر .

وبالطبع قد تختلف هذه السياسات والبرامج عن تلك التى توصف لدولة كروسيا أو دولة من دول الكتلة الشرقية بعد انهيار الاتحاد السوفيتى وتفكك دول الكتلة الاشتراكية . كما قد تختلف بالنسبة لبعض دول العالم المتقدم أو شبه المتقدم

فى أسيا على أثر الأزمة الاقتصادية والمالية فى جنوب شرق أسيا فى الربع الأخير من عام ١٩٩٧ . ولكن كلها تتبع من إنشاء واحد وإن اختلف حجمه وشكله ونوعه ومحتوياته .

وقد يفيد أن نمر سريعا على بيان أهم نقاط برامج التثبيت الاقتصادى لصندوق النقد الدولى للنمر الكورى على أثر أزمته الاقتصادية والمالية فى الربع الأخير من عام ١٩٩٧ وهو برنامج قد يختلف فى بعض جوانبه عن البرامج الذى يصفها الصندوق للدول النامية ، كما إنه قد يتضمن أموراً قد تخرج عن مهام الصندوق وتدخل ضمن مهام مؤسسات دولية أخرى كالبנק الدولى وغيره . لقد لجأت كوريا الجنوبية إلى صندوق النقد الدولى للإنقاذ ، وقد توصلت معه فى ديسمبر ١٩٩٧ إلى اتفاق حول قرض الإنقاذ المقدم من الصندوق ومجموعة الدائنين التى تشمل البنك الدولى وبنك التنمية الآسيوى وحكومات كل من الولايات المتحدة الأمريكية واليابان وألمانيا وكندا والمملكة المتحدة وإيطاليا وأستراليا . وبلغت قيمة القرض المقدم إلى النمر الكورى نحو ٥٨ بليون دولار أمريكى قابلة للزيادة يساهم صندوق النقد الدولى - بمفرده - بمبلغ ٢١ بليون دولار ، كما تساهم اليابان - بمفردها - بما قيمته نحو ١٠ بليون دولار ، وباقى الدول الدائنة بنحو ٢٧ بليون دولار . وخلاصة أهم ملامح برنامج التثبيت الاقتصادى لصندوق النقد الدولى للنمر الكورى هى :

١ - معدل النمو : الحفاظ على معدل نمو فى حدود ١% فى النتائج المحلى الإجمالى فى عام ١٩٩٨ يزيد عن ذلك فى عام ١٩٩٩ .

٢ - عجز ميزان المدفوعات : تضيق عجز الحساب الجارى لميزان المدفوعات الكورى إلى أقل من ١% من الناتج المحلى الإجمالى فى عامى ١٩٩٨ و ١٩٩٩ .

٣ - السياسة النقدية وسعر الصرف : الإبقاء على معدل للتضخم في حدود ٩% عام ١٩٩٨ ، والتضييق الفوري لسياسة النقد بما يسمح بتهدئة الأسواق واحتواء تأثير تخفيض قيمة الون الكورى على التضخم ، والإقلال من نمو الكتلة النقدية بما يسمح بالإبقاء على معدل التضخم إلى النسبة المشار إليها ، وتقييم سعر الصرف مع الإبقاء على تدخل محدود من البنك المركزى لتسهيل العمليات .

٤ - السياسة المالية : اتباع سياسة ضريبية متشددة عام ١٩٩٨ لتخفيف العبء على السياسة النقدية لتوفير التكاليف اللازمة لإعادة هيكلة القطاع المالى ، واتخاذ إجراءات تعويضية للوصول إلى توازن الموازنة العامة بحيث يمثل العجز نحو ١,٥% من الناتج المحلى الإجمالى لتعويض تكاليف هيكلة القطاع المالى وانخفاض إيرادات الموازنة العامة نتيجة الركود ، واتباع إجراءات تتعلق بالإيرادات والنفقات بما يشمل زيادة الضرائب على الدخل والقيمة المضافة وإعادة توزيع أولويات الإنفاق ، وتخفيض الإنفاق على الدفاع .

#### ٥ - هيكلة القطاع المالى :

- الموافقة التشريعية على عدة مشروعات قرارات لهيكلة القطاع المالى تشمل : مشروعات للبنك المركزى يكفل استقلاليته وحفاظه على استثمار الأسعار كوظيفة أساسية ، ومشروع قرار لتقوية الرقابة على أعمال البنوك التجارية والمتخصصة وشركات الأسهم وشركات التأمين ، ومشروع قرار باعتماد الحسابات المالية لهم من مراجعين خارجيين .

- هيكلة المؤسسات المالية المضطربة باتباع استراتيجية تسمح بالفلق والاندماج والتمليك لهذه المؤسسات بمعرفة جهات وطنية أو أجنبية ، واعتماد مبادئ واضحة لتقاسم الخسائر بين الدائنين وحاملى الأسهم ، والإسراع بالتخلص من القروض غير المستخدمة ، وإحلال نظام الضمان الشامل المعمول به بنظام الإيداع التأمينى المحدود ، وإعداد جدول زمنى لتلزم البنوك خلاله باتباع

معايير بازل ، وتحسين مستويات الرقابة من الديون المدومة ، وتقديم الدعم للمؤسسات المالية فى ظل قواعد محددة وشفافية كاملة ، وتقوية النظم المحاسبية لتناسب مع النظم الدولية ومراجعة الحسابات المالية للمؤسسات التمويلية الضخمة بمعرفة الشركات الدولية المعترف بها ، وزيادة عدد العاملين بأقسام الرقابة فى البنوك التجارية لضمان المتابعة الفعالة فى البنوك المضطربة ، والإسراع بالسماح بدخول الأجانب إلى قطاع التمويل الكورى بما فى ذلك السماح للأجانب بفتح فروع للبنوك وشركات السمسرة فى منتصف عام ١٩٩٨ . ومراقبة عمليات الإقراض والاقتراض التى تقوم بها فروع البنوك الكورية بالخارج للتأكد من سلامتها مع إغلاق الفروع غير القادرة على البقاء . ومراجعة أسلوب إدارة احتياطي النقد بالبنك المركزى بهدف تناسبه مع المستوى الدولى . والإقلاع عن الإيداع لدى فروع البنوك الكورية بالخارج . وتشجيع المؤسسات المالية على تحسين أسلوب تقويم المخاطر وتقوية طرق استعادة القروض .

٦ - تحرير التجارة : إعداد جدول زمنى بما يتفق مع التزامات كوريا تجاه منظمة التجارة العالمية لمراجعة وضمان التخلص من الدعم المالى المرتبط بالتجارة ، والتخلص من تصاريح الاستيراد التقييدية ، والتخلص من برنامج تنويع مصادر الاستيراد فى كوريا ، وتحسين وشفافية إجراءات الموافقة على الواردات ( وهو أحد النظم الكورية المقيدة لواردات السيارات ) .

٧ - تحرير الاستثمار المالى : الإسراع بالجدول الزمنى الحالى لتحرير رؤوس الأموال باتتبع تحرير الاستثمارات الأجنبية فى سوق رأس المال بزيادة الملكية من ٢٦% إلى ٥٥% بنهاية ١٩٩٨ ثم إلى ١٠٠% بنهاية عام ١٩٩٩ وزيادة نسبة ملكية الفرد الأجنبى الواحد للشركة من ٧% إلى ٥٠% مع نهاية عام ١٩٩٨ ، والسماح لفروع البنوك الأجنبية بتملك نسبة أكبر من ٤% فى رأس مال البنوك الكورية فى منتصف عام ١٩٩٨ بشرط أن يساهم ذلك فى كفاية أداء قطاع

البنوك، والسماح للمستثمرين الأجانب بشراء وثائق وسندات سوق المال الكورى  
وبدون قيود ، وتبسيط إجراءات الاستثمار الأجنبى بكوريا .

٨ - الحكومة والشركات : ضمان شفافية الحسابات الختامية للشركات وإعدادها  
وفقا للمعايير المحاسبية بما يضمن المراجعة الخارجية واشتراط صحة حسابات  
الشركات العملاقة ، والاحترام الكامل للتوجه التجارى للبنوك المقرضة وعدم  
التدخل الحكومى فى إدارة قرارات الإقراض من جانب هذه البنوك ، والإقلال من  
الإقراض الموجه عن عام ١٩٩٨ ، وعدم السماح بتقديم الحكومة لدعم أو معاملة  
ضريبية مميزة لإنقاذ الشركات ، والإبقاء على نظام الاسم الحقيقى فى الصفقات  
المالية وربما إجراء بعض التعديلات عليه ، واتخاذ إجراءات لتقليل نسبة رأس  
المال المقرض إلى المملوك فى الشركات وتطوير أسواق المال للإقلال من  
نصيب تمويل الشركات بمعرفة البنوك ، واتخاذ إجراءات لتغيير نظام الضمان  
المتبادل بين الشركات العملاقة لتقليل المخاطر الناجمة عنه .

٩ - إصلاح سوق العمل : تقوية نظام تأمين العمالة لتسهيل انتقال العمال واتخاذ  
خطوات لزيادة مرونة سوق العمالة ، وإصدار تشريع يسمح بحرية التخلص من  
العمالة الزائدة بالشركات .

١٠ - نشر المعلومات : النشر الدورى لبيانات احتياطى العملات الأجنبية لدى  
البنك المركزى بما فى ذلك تكوين الاحتياطى ، ونشر بيانات المؤسسات المالية  
مرتتين سنويا بما فى ذلك القروض غير المستخدمة ورأس المال المتاح وهيكل  
الملكية والفروع ، ونشر بيانات المديونية الخارجية قصيرة الأجل .

نعود ثانية إلى قصة برامج التثبيت والتكيف الهيكلى للدول النامية - بعد  
هذا الانحناء المفيد بالنسبة لدولة صاعدة شبة متقدمة أو متقدمة وهى النمر الكورى

وبرامج تثبيته وتكيفه على أثر الأزمة المالية والاقتصادية التي ألمت به في الربع الأخير من عام ١٩٩٧ - ونتناول التأثير السلبي لها على البعد الاجتماعي في الدول النامية .

فمن الملاحظ أن برامج التثبيت والتكيف الهيكلي للصندوق والبنك الدوليين تؤدي إلى بعض الآثار السلبية على البعد الاجتماعي في الدول النامية التي تطبقها. فهي تؤدي إلى زيادة حجم ومعدلات البطالة ، كما تعمل على ازدياد درجة الحرمان البشري في إشباع حاجاته الأساسية في الغذاء والتعليم والصحة والإسكان وغيرها ، وكذلك تؤدي إلى تدهور أحوال محدودى الدخل والشرائح الوسطى والدنيا من الطبقة الوسطى وعلى ازدياد أعداد الفقراء بدرجة ملموسة . ويكفى أن نشير هنا إلى أن التقارير الحديثة التي أصدرها البنك الدولي حول أعداد الفقراء في الدول النامية تشير إلى أنه على الرغم من حدوث نوع من التقدم في تخفيض أعداد الفقر ومعدلات انتشاره في منطقة شرق آسيا وفي أجزاء من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ودول أمريكا اللاتينية ، إلا أنه لا يزال الكثير الذى يتعين تخفيضه خاصة أن هناك أكثر من مليار نسمة يعيشون على أقل من دولار واحد في اليوم ونحو ثلاثة مليارات نسمة يعيشون على أقل من دولارين في اليوم أى نصف سكان الكوكب الذى نعيش عليه .

ويعترف الصندوق والبنك الدوليين وخبرائهما بتلك الآثار الجانبية لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلي على البعد الاجتماعي - كلها أو بعضها وحدة تأثيرها أو قلة هذا التأثير - وأن لها تكاليف اجتماعية تضر بما يسمى بالجماعات الأشد تعرضا للمخاطر Vulnerable والذين يشكلون الأغلبية في الدول النامية . ولكنهم يعتبرون أن التأخر في تقبل هذه الآثار والتكاليف سيجعلها أكثر عبئا في المستقبل إذا أجل البلد تنفيذ هذه البرامج ، وأن هذه الآثار السلبية التي تنجم عن هذه البرامج تكلفه لا مهرب منها ومرارة دواء لابد من تجرعه حتى يمكن للتثبيت والتكيف أن

يأخذ مجراه وينتقل البلد إلى أوضاع أفضل فى الأجل الطويل والمتوسط . واعتراض البنك والصندوق وخبرائهما ينصب فقط على الأجل القصير ، ويرر هؤلاء الخبراء أن هذه الآثار الجانبية هى الثمن الذى يجب أن يدفع لتجاوز المحن الاقتصادية والضعف المؤسسى والاختلالات الهيكلية المزمنة فى الاقتصاديات النامية من أجل تحقيق الموازنات أو التوازنات الاقتصادية الكلية وتحسين النظام المؤسسى والقضاء على الاختلالات الهيكلية فى الأجلين المتوسط وطويل الأجل .

ويعد هؤلاء الخبراء الدول النامية التى تطبق وتنفذ هذه البرامج بأن صورة الغد سوف تكون أحسن إشراقا وأوفر إنتاجا من الصورة التى كانت عليها هذه الاقتصاديات النامية قبل تطبيق هذه البرامج حيث أنها تعمل على إعادة ترتيب البيت من الداخل وأن الاقتصاد النامى سوف يستعيد عافيته وصحته على النحو الذى يعمل على زيادة الإنتاج وتوليد الدخل وتوفير فرص العمل ورفع مستوى المعيشة والقضاء على الفقر أو على الأقل تخفيف حدته وتحسين الظروف والأوضاع الاجتماعية .

ولكن على الرغم من أن سياسات الإصلاح الاقتصادى أصبحت بمثابة الشروط الأساسية لتحقيق النمو الاقتصادى القابل للاستمرار بعد الانتهاء من تنفيذها ، إلا أن تجارب بعض الدول قد أثبتت أن تلك السياسات يترتب عليها تكلفة اجتماعية قد تكون أكثر ارتفاعا بشكل يصعب تحملها فى الكثير من الحالات على الأقل خلال المرحلة الانتقالية التى قد تمتد قبل ظهور النتائج الإيجابية المتوقعة للإصلاح . وقد انعكس هذا على الاهتمام المتزايد بالآثار الاجتماعية لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلى بحيث أصبح يلزمها تصميم سياسات أو إجراءات لتخفيف معاناة المتضررين منها . ولقد كان كل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى فى تصميمهما لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلى لا يعطيان أهمية للآثار السلبية على البعد الاجتماعى الناتجة عنها حتى بداية الثمانينيات لأن التركيز حينذاك كان ينصب على مشكلة المديونية الدولية بهدف الوصول إلى وضع



اقتصادي قابل للحياة والإدماة من خلال إزالة الاختلالات الاقتصادية والتشوهات الهيكلية دون إعطاء أولوية للأثار الجانبية ذات البعد الاجتماعي .

وقد تغير هذا الموقف من جانب كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، كما تغير موقف حكومات الدول النامية تغيرا كبيرا إبان الجزء الثاني من الثمانينات وأصبحت قضية احتواء الآثار الاجتماعية السلبية أو الضارة والعمل على إزالتها من القضايا الساخنة التي تقع على رأس جدول أعمال الصندوق والبنك الدوليين وحكومات الدول النامية بالإضافة إلى المؤتمرات العلمية والأكاديمية التي تهتم بالسياسات الاقتصادية والنمو الاقتصادي . ويرجع ذلك إلى أن تخفيف وطأة الآثار السلبية على الفئات المتضررة من شأنها توفير مصداقية أكبر ودعم أوضح لجهود الإصلاح الاقتصادي واستمراريتها بشكل مقبول ، كما تشكل أهم التحديات التي تواجه واضعي السياسات الاقتصادية في الدول النامية التي شرعت في اتخاذ سياسات التصحيح والإصلاح الاقتصادي ، كما تفسر درجة التردد والبطء في تنفيذ بعض البرامج كالتخصيصية ، كما أن هذه الآثار السلبية يمكن أن تؤدي إلى زيادة إفقار الفئات محدودي الدخل وأولئك السكان الذين يعيشون قرب حد الفقر وهو ما يترتب عليه بالضرورة زيادة حدة التوترات الاجتماعية وزعزعة الاستقرار الاجتماعي وتنامي نزعات العنف .

ومن أهم الأدوات التي تتخذها المؤسسات الدولية التي يقع على رأسها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والحكومات المعنية في الدول النامية لتحقيق هذا الغرض هو شبكات الحماية الاجتماعية المتمثلة في آلية الصناديق الاجتماعية للتنمية ، ولو أن المعالجة المرضية عن طريقها لا تزال تحتاج إلى المزيد من الجهد حتى يتم تحقيق الأهداف المرجوة بالشكل المطلوب . وقد أنشئت الصناديق الاجتماعية للتنمية في الكثير من الدول النامية التي تنفذ برامج التثبيت والتكيف الهيكلي بالاتفاق مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بمساعدة البنك الدولي وهيئاته وعلى الأخص هيئة التنمية الدولية . كما أنشئت هذه الصناديق ملازمة

لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلي ، وهى بذلك تعتبر إحدى أدوات الإصلاح الاقتصادى فى الدول النامية . وهذه الصناديق ليست بديلا للبرامج الموجهة نحو الفقر التى أخذها البنك الدولى على عاتقه بغرض تخفيض أعداد الفقراء فى الدول النامية وفى العالم أجمع منذ أوائل التسعينيات من القرن الماضى . فهذه الأخيرة أكثر اتساعا واستمرارية وزمانا ، وإن كانت هذه الصناديق الاجتماعية للتنمية بحكم مهامها تسيير على نفس المنوال ولكن لتحقيق أهداف مؤقتة قصيرة الأجل وهو التخفيف من التأثير السلبى لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلي على البعد الاجتماعى فى الدول النامية . كذلك الحال بالنسبة للدول حيث لا تعتبر هذه الصناديق بديلا لشبكات علاج الفقر فيها ، وإن كانت تسهم هى فى مواجهة الفقر فى بلادها خلال فترة إدامتها .

وفى كنف هذا التمهيد ، فإن الدراسة المرفقة عن برامج التثبيت والتكيف الهيكلي لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى - محاورها وتحليلها وتأثيرها ، تقع فى ثلاثة أبواب وملحق فى غاية الأهمية عن الرؤيا الجديدة للبنك الدولى عن دور الدولة فى عالم متغير ، كان يمكن أن يبوب كباب ثالث بعد الباب الثانى الخاص بمهامة ومحاور وتحليل برامج التثبيت والتكيف الهيكلي لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى لأنه يمكن اعتباره جزءا عضويا من هذا الباب فى الفكر الجديد للبنك الدولى . ولكن مثل هذه المعاملة ولو أنها تتصف بالمنطق وتسلسل الأبواب إلا أنها قد تخلق نوعا من عدم تواصل الأفكار بين ما جاء فى الباب الثانى والباب الخاص بالتأثير السلبى لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلي لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى على البعد الاجتماعى والطبقة الوسطى فى الدول النامية وشبكات الحماية الاجتماعية .

وبناء على ذلك فإن هذه الدراسة تشتمل على ثلاثة أبواب وملحق . الباب الأول يتناول الصدمات والعوامل الخارجية والداخلية المؤدية للمديونية الدولية ولجوء الدول النامية لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلي لصندوق النقد الدولى والبنك

الدولى . والباب الثانى - وهو رأس الحربة فى هذه الدراسة - يتناول ماهية ومحاور وتحليل برامج التثبيت والتكثيف الهيكلى لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى . والباب الثالث يتناول التأثير السلبى لبرامج التثبيت والتكثيف الهيكلى لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى على البعد الاجتماعى والطبقة الوسطى فى الدول النامية وشبكات الحماية الاجتماعية . أما الملحق فإنه يعالج الرؤيا الجديدة للبنك الدولى عن دور الدولة فى عالم متغير الواردة فى تقريره السنوى عن التنمية فى عام ١٩٩٧ والمخصص أساس لهذا الدور .

وقد توسعنا بصفة خاصة فى الباب الثانى محور هذه الدراسة ، ففتاولنا بالشرح - والإفاضة فى بعض الحالات - والتحليل لأهم مكونات برامج التثبيت والتكثيف الهيكلى التى يعدها الصندوق والبنك الدوليين للدول النامية فى صورة خطوط عريضة وعامة: كالاتيايات الدولية وسوق الأوراق المالية (البورصة)، وآلية الارتباط بين سوق الصرف وسوق الأوراق المالية ، والجديد فى السياسة النقدية فى تقرير صندوق النقد الدولى لعام ١٩٩٧ ، وتقرير لجنة بازل حول المبادئ الأساسية لكفاءة الرقابة المصرفية ، وتركز الائتمان ومخاطره والأزمات المالية ، ومرجعية الأسعار العالمية ، وفكر المدرسة المؤسسية فى تكوين الأسعار، والتخصيصية من نواحي : ( أسباب التخصيصية ، ونمط الملكية وهيكى السوق ، وحدود التخصيصية ، والتخصيصية التلقائية والتخصيصية الناشئة عن فصل الملكية عن الإدارة ، والتخصيصية بين الكفاءة الإنتاجية والعدالة الاجتماعية ، ومشكلات تطبيق التخصيصية ) ، وتعديل القوانين والتشريعات المنظمة لشركات القطاع العام ، وحدود استراتيجىة الإحلال محل الواردات ، وفكر استراتيجىة التوجه التصديرى على المستوى الميكرو - اقتصادى ، وعلاقة الدولة والسوق والمجتمع المدنى فى إطار الدولة الوطنية أو القومية ، وعلاقة السياسة بالاقتصاد العالمى فى إطار التنظيم الدولى ، ونظام السوق الاجتماعى ، إلى غير ذلك من المواضيع المهمة التى قد لا تتوافر بالصورة المرضية والمناسبة فى المكتبة أو

المراجع العربية . وهذا إسهام يحسب لهذه الدراسة ، وهو ما سوف يلحظه القارئ المختص عند قراءته أو دراسته لهذا الكتاب .

أما بالنسبة إلى الملحق الخاص بالرؤيا الجديدة للبنك الدولي عن دور الدولة فى عالم متغير - والذى كان من المفروض أن يكون بابا من أبواب الدراسة تلتى مباشرة بعد الباب الثانى ، ولكننا فضلنا أن يكون ملحقا ، على أن يكون هذا الملحق أساسا لإصدار كتاب مستقل عن هذا الموضوع الحيوى إذا كان فى العموم بقية بإذن الله وعونه - ، فيحتل هذا الموضوع مكانا مستقلا وبارزا فى جدول أعمال البلدان النامية والبلدان الصناعية المتقدمة على حد سواء ، وتسيطر عليه الأضواء فى العقود الحالية وعلى الأخص فى عصر العولمة ، كما تدفع الاقتصاد العالمى إلى إعادة النظر فى دور الدولة وما يجب أن تقوم به وأفضل السبل إلى تحقيق ذلك . ذلك أن وجود الدولة الفعالة هو ضرورى لتوفير السلع والخدمات وكذلك القواعد والمؤسسات التى تسمح للسوق بالازدهار ولأفراد المجتمع أن يعيشوا حياة أكثر يسرا وعلما وصحة ورفاهية ، إذ بدون هذه الدولة يتعذر تحقيق التنمية المستدامة بشقيها الاقتصادى والاجتماعى نظرا لدورها المحورى فى عملية هذه التنمية ، ولكن هذا الدور لا يقوم على أساس أنها الجهة التى تقوم مباشرة بتحقيق النمو الاقتصادى والاجتماعى ولكن يقوم على أساس أنها الشريك والعامل المحفز لتحقيق هذه التنمية . إذ أنها الأداة الرئيسية التى تعمل على تيسير التطورات لتحقيق التنمية المستدامة . فقد أثبتت التجربة أن التنمية التى تسيطر عليها الدولة قد فشلت ، كما أثبتت هذه التجربة أن التنمية التى تتم بدون تدخل الدولة هى الأخرى قد فشلت ، إذ أن التنمية ليست مجرد الحصول على المدخلات الاقتصادية والتكنولوجية الصحيحة ، وإنما هى أيضا تعنى البيئة المؤسسية الداعمة لها أى تلك القواعد التى تحدد كيفية استخدام تلك المدخلات . ويقع هذا الملحق فى أربعة فصول رئيسية هى : إعادة التفكير فى الدولة فى كل أنحاء العالم ، والموائمة بين الدور والقدرة ، وبعث الحيوية فى مؤسسات الدولة ، وإزالة العقبات أمام التغييرات التى تحول دون إصلاح الدولة .

ونرجوا أن يكون هذا الكتاب - في طبعته الخامسة - قد ألم بالموضوعات  
والمناقشات الهامة الخاصة ببرامج التثبيت والتكيف الهيكلى لصندوق النقد الدولي  
والبنك الدولي .

والله هو الموفق وهو المعين .

## الباب الأول

الصدمات والعوامل الخارجية والداخلية

المؤدية للمديونية الدولية

ولجوء الدول النامية لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلي

لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي

## مقدمة :

حققت مجموعة دول الجنوب قدرا لا بأس به من النمو الاقتصادى خلال ما بعد الحرب العالمية الثانية وهى الفترة التى ازدهر فيها الاقتصاد العالمى ١٩٤٥ - ١٩٧٠ . ففى ظل هذا الازدهار استغادت مجموعة البلاد النامية من انتعاش التجارة الدولية وما رافقها من نمو اقتصادى حيث زاد الطلب العالمى على المواد الأولية التى تصدرها ، واستغادت من استقرار نظام النقد الدولى ، واستطاعت أن تحصل على القروض من أسواق النقد الدولية بأسعار فائدة معقولة ، وعلى مقادير لا بأس بها من المعونات الدولية . وفى ظل هذه الظروف قطعت كثيرا من دول الجنوب شوطا لا بأس به على طريق النمو والتحديث وتحسين مستوى المعيشة .

فقد حققت مجموعة البلاد النامية معدل سنوى للنمو فى المتوسط بلغ نحو ٦,٥ % ، وهو معدل يفوق ما تحقق فى مجموعة البلدان الصناعية الرأسمالية والبالغ نحو ٤,٥ % وفى العالم أجمع والبالغ نحو ٥ % خلال الفترة المذكورة . كما ارتفع مستوى المعيشة فى هذه الفترة بشكل ملحوظ فى مجموعة البلاد النامية نظرا لأن معدلات النمو كانت تفوق وقت ذاك معدلات الزيادة السكانية الأمر الذى سمح بنمو حقيقى فى متوسط نصيب الفرد ( دخل الفرد ) من الدخل المحلى أو القومى . وكان من الطبيعى والحال هذه ألا تظهر فى هذه البلاد البطالة التى يعتد بها رغم أن معدلات الزيادة السكانية فيها كانت فى تلك الفترة تتجه نحو الارتفاع. وكان توضع معدلات البطالة فيها حينذاك يرجع - بالإضافة إلى ازدهار الاقتصاد العالمى - إلى عوامل أخرى يقع على رأسها جهود التنمية وارتفاع مستوى التعليم والهجرة الدولية التى سمحت بانتقال أعداد كبيرة من فائض السكان النسبى الذى ظهر آنذاك للعمل فى بلاد الشمال الصناعى المتقدم ، وهو الأمر الذى خفف من حدة البطالة فى الدول النامية ، ولم تقتصر تلك الهجرة على قوة العمل العادية بل سمحت أيضا بهجرة الكوادر العلمية والفنية والمهنية ذات التخصصات الدقيقة.<sup>1</sup>

وقد قدر مارتن جودفري Martin Godfrey أن عدد العمال الأجانب النشطين اقتصاديا في البلدان الصناعية الرأسمالية المتقدمة تراوح خلال تلك الفترة المشار إليها فيما بين ٢٠ إلى ٣٠ مليون عامل في نهاية تلك الفترة .<sup>2</sup>

متوسط معدلات النمو السنوية في الناتج المحلي الإجمالي  
في الدول النامية مقارنة بالدول المتقدمة وبالعالم  
١٩٧٣ - ١٩٥٠

( نسبة مئوية )

مجموعة الدول ودرجة التقدم الاقتصادي	متوسط معدل النمو السنوى
الدول المتقدمة	٤,٧
الدول النامية	٦,٤
دول شرق آسيا	٨,٠
الصين الشعبية	٨,٩
دول جنوب آسيا	٣,٦
دول أفريقيا شبه الصحراوية	٥,٠
دول أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	٦,٨
دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٧,٠
دول شرق ووسط أوروبا	٧,٠
مجموع العالم	٤,٩

Source: International Labor Office (ILO): World Employment Report 1980, ILO, Geneva, P. 25.



ولكن سرعة هذه الجهود الإنمائية فى دول الجنوب سرعان ما تباطأت ، وفى أحيان كثيرة توقفت فى بعض البلدان النامية وذلك على أثر الأزمة الاقتصادية العالمية التى ظهرت مع بداية السنين الأولى من السبعينيات والمعروفة بظاهرة الركود التضخمى Stag-Inflation.

وهنا تفاعلت مجموعة من الصدمات الخارجية والصدمات المحلية للضغط على بلاد الجنوب مما أسفرت إلى ظهور بداية التهميش بالنسبة لتلك الاقتصاديات ، فانخفض معدل النمو فى دول الجنوب وبالتالي انخفض مستوى المعيشة وتدهورت صادراتها وتفاقت البطالة فيها وتضخمت عجوزات الموازنة العامة وميزان المدفوعات وتقلت مديونياتها الخارجية والداخلية ونفشى فيها التضخم وانتشر الفقر بين ربوعها وأصبحت بين قوسين أو أدنى فى الاستمرار أو فى عدم البقاء .

تطور متوسط معدلات النمو السنوية في الناتج المحلي الإجمالي  
في الدول النامية مقارنا بالدول المتقدمة وبالعالم  
١٩٩٣ - ١٩٧٤

(نسبة مئوية)

١٩٩٣-١٩٩١	١٩٩٠-١٩٨١	١٩٨٠-١٩٧٤	مجموعة الدول ودرجة التقدم الاقتصادي
٤,٦	٣,٦	٤,٨	الدول النامية
٨,٣	٧,٩	٧,٠	دول شرق آسيا
١١,٢	٩,٩	٨,٠	الصين الشعبية
٣,٥	٥,٦	٣,٩	دول جنوب آسيا
١,٧	١,٩	٣,٠	دول أفريقيا شبه الصحراوية
٣,٢	٢,٠	٤,٨	دول أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي
٣,٠	٠,٤	٤,٦	دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
٩,٨-	٢,٣	٤,٥	دول شرق ووسط أوروبا
١,٢	٣,٢	٣,٢	الدول المتقدمة
١,١	٣,٣	٣,٥	مجموع دول العالم

Source: International Labor Office (ILO): World Employment Report 1995, ILO, Geneva, 1995, P. 28.

تطور معدل نمو دخل الفرد  
في المجموعات الاقتصادية المختلفة  
١٩٩٠ - ١٩٦٠

(نسبة مئوية)

١٩٩٠-١٩٨٠	١٩٨٠-١٩٧٠	١٩٧٠-١٩٦٠	مجموعات الدول ودرجة التقدم الاقتصادي
٢,٢	٢,٢	٤,٠	الدول المتقدمة
١,٦	٤,٥	٥,٧	دول شرق أوروبا (الدول الاشتراكية)
١,٢	٣,١	٣,٧	الدول النامية
١,٩-	٠,٩	٠,٦	دول أفريقيا شبه الصحراوية
٦,٣	٤,٦	٣,٦	دول شرق آسيا
٨,٢	٣,٦	٣,٦	الصين الشعبية
٣,١	١,١	١,٤	دول جنوب آسيا
٠,٥-	٣,١	٢,٥	دول أمريكا اللاتينية

Source: International Labor Office (ILO): World Employment Report 1995, ILO, Geneva, 1995, P. 28.

## الفصل الأول

### الصدمات والعوامل الخارجية

على الصعيد الخارجى يمكن تلخيص الصدمات الخارجية فى عبارة موجزة وهى تدهور وضع دول الجنوب فى الاقتصاد العالمى . فقد ألقت هذه الصدمات بظلالها على دول الجنوب مما أدى إلى تفاقم عجوزات موازين مدفوعاتها وتحولها إلى ما يشبه فوهات شرهة تحتاج فى تغطيتها إلى موارد ضخمة مقترضة تتزايد السنة تلو الأخرى مسببة فى مرحلة لاحقة حجما مروعا من المديونية الخارجية. وفى عجلة سريعة يمكن رصد أهم المتغيرات التى أدت إلى تدهور وتدنى وضع اقتصاديات دول الجنوب فى الاقتصاد العالمى فى التالى :

١ - ارتفاع أسعار السلع التى تستوردها دول الجنوب الاستهلاكية وفى مقدمتها السلع الغذائية ، والسلع الوسيطة وعلى الأخص موارد الطاقة التى ارتفعت أسعارها عبر صدمتين فى عامى ٧٣-١٩٩٤ و ٧٩-١٩٨٠ ، وكذلك أسعار السلع الاستثمارية من الآلات والمعدات ووسائل النقل وغيرها ، هذا علاوة على ارتفاع أسعار الخدمات الدولية للنقل البرى والبحرى والتأمين .

٢ - تدهور أسعار الصادرات من المواد الخام التى تصدرها دول الجنوب بسبب الكساد والركود المترام مع التضخم فى البلاد الصناعية الرأسمالية (الركود التضخمي) ، وبسبب إحلال الكثير من المواد التخليقية مكان المواد الخام الطبيعية نتيجة سرعة التقدم العلمى والتقنى للثورة العلمية التكنولوجية ، وبسبب ارتفاع الإنتاجية التى أدت إلى انخفاض الوحدة المنتجة من الصناعات التحويلية من المواد الأولية والخام .

٣ - تدهور شروط التبادل التجارى Terms of Trade نتيجة ارتفاع أسعار الواردات وانخفاض أسعار الصادرات فى غير صالح دول الجنوب . وهو ما يعرف بنسبة التبادل الخارجى والذى يقاس إحصائيا كالتالى :

$$(1) \quad * \text{نسبة التبادل الخارجى} = \frac{\text{الرقم القياسى لأسعار الصادرات}}{\text{الرقم القياسى لأسعار الواردات}}$$

\* العجز فى الميزان التجارى (بعد استبعاد أثر نسبة التبادل الخارجى) = العجز فى الميزان التجارى X أثر نسبة التبادل الخارجى (2)

وقد قدر أثر صدمة تدهور نسبة التبادل الخارجى على بعض مناطق دول الجنوب مقاسا ذلك بالنسبة إلى الناتج المحلى الإجمالى فيها خلال عقد الثمانينات على النحو التالى :

تأثير صدمة تدهور نسبة التبادل الخارجى

على بعض مناطق الجنوب

خلال عقد الثمانينات

(نسبة مئوية من الناتج المحلى الإجمالى)

مناطق الجنوب	أثر الصدمة
أفريقيا الصحراوية	- ١٠,١
شرق آسيا (بدون الصين)	- ٣,٩
الصين	- ٠,٦
جنوب آسيا (بدون الهند)	- ٧,٩
الهند	- ٤,٦
دول أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبى	- ٦,٣

Source: World Bank: World Development Report 1990, W.B, Washington, D.C., 1990, P. 107.

وبذلك أصبحت هذه الدول مجبرة على أن تصدر كميات أكبر من سلعها الأولية أو الخام لكي تحصل على نفس الكمية التي كانت تستوردها من قبل ، وقد سبب ذلك - بالطبع - خسائر فادحة لدول الجنوب انعكست فى انفجار عجز موازينها التجارية .

٤ - ارتفاع أسعار الفائدة على القروض الخارجية التى حصلت عليها دول الجنوب وعلى الأخص من المصادر التجارية مثل القروض المصرفية أو تسهيلات الموردين أو من أسواق السندات الدولية . وكانت هذه الفائدة أعلى بكثير من تلك الفائدة الرسمية ومن فوائد قروض المنظمات الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي وغيرها . وقد أدى هذا الارتفاع الشديد فى أسعار الفائدة على القروض التجارية إلى إرهاب مالى شديد عند تسديد فوائد وأقساط استهلاك هذه القروض .

وكما هو الحال بالنسبة للصدمة السابقة ، فقد أثرت صدمة ارتفاع سعر الفائدة على القروض الخارجية وعلى بعض مناطق دول الجنوب مقاسا بالنواتج المحلى الإجمالى خلال عقد الثمانينات على النحو التالى :

تأثير صدمة ارتفاع سعر الفائدة  
على بعض مناطق الجنوب  
خلال عقد الثمانينات

(نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

مناطق الجنوب	أثر الصدمة
أفريقيا الصحراوية	- ٤,٤
شرق آسيا (بدون الصين)	- ٤,٣
الصين	- ٠,٦
جنوب آسيا (بدون الهند)	- ٢,٣
الهند	- ١,٠
دول أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	- ٤,٠

Source: World Bank: World Development Report 1990, W.B, Washington, D.C., 1990, P. 107.

وبذا يصبح مجموع الصدمتين (صدمة تدهور نسبة التبادل الخارجي + صدمة ارتفاع أسعار الفائدة على القروض) كبيرة وخطيرة ، وقد لعبتا دورا فى عملية تهيمش حجم اقتصاديات دول الجنوب فى الاقتصاد العالمى .

تأثير صدمتى تدهور نسبة التبادل الخارجى وارتفاع سعر الفائدة

على بعض مناطق الجنوب

خلال عقد الثمانينات

(نسبة مئوية من الناتج المحلى الإجمالى)

مناطق الجنوب	أثر الصدمة
أفريقيا الصحراوية	١٤,٥ -
شرق آسيا (بدون الصين)	٨,٢ -
الصين	١,٢ -
جنوب آسيا (بدون الهند)	١٠,٢ -
الهند	٥,٦ -
دول أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبى	١٠,٣ -

٥ - النزعة الحمائية Protectionism ضد صادرات دول الجنوب وبالذات المصنعة ونصف المصنعة ، حيث لجأت الدول الصناعية إلى زيادة الرسوم الجمركية وتنويع القيود غير التعريفية أمام هذا النوع من السلع لحماية إنتاجها المحلى . ويظهر ذلك بوضوح من عدد الإجراءات الحمائية التى طبقتها الولايات المتحدة الأمريكية ودول المجموعة الأوروبية خلال الفترة ١٩٧٦ - ١٩٨٥ ، وهو الأمر الذى قضى على فاعلية التخفيضات الجمركية التى كانت قد نجحت فى تحقيقها الدول النامية خلال جولات مفاوضاتها فى الجات خلال الفترة ١٩٣٩ - ١٩٧٩ . وقد أثرت هذه النزعة الحمائية للدول الصناعية بالسلب على حصيلة صادرات دول الجنوب .



## النزعة الحمائية في الولايات المتحدة ودول المجموعة الأوروبية

١٩٨٥ - ١٩٧٦

نوع السلع		ضد كل الدول		ضد الدول المصنعة حديثاً	
		٨٥ - ٨١	٨٠ - ٧٦	٨٥ - ٨١	٨٠ - ٧٦
عدد الإجراءات الحمائية التي طبقتها الولايات المتحدة (الجديدة) :					
المنسوجات	٩	١١	٢	١٠	
المنتجات الجلدية	٨	صفر	٧	صفر	
الخشب والورق	٢	٤	صفر	صفر	
المطاط والسلع الكيماوية	٩	١٠	٥	٦	
الصلب والمعادن	٩	٧٣	٤	٤٨	
معدات النقل	٣	٣	١	١	
الماكينات	٦	١٠	٣	٢	
سلع أخرى	١٥	٤١	٧	٢٠	
المجموع	٦١	١٥٢	٢٩	٨٧	
عدد الإجراءات الحمائية التي طبقتها الدول الأوروبية (الجديدة) :					
المنسوجات	٦	٧	٣	٤	
المنتجات الجلدية	١	٢	١	٢	
الخشب والورق	٨	٩	٤	٤	
المطاط والسلع الكيماوية	١٥	٣٠	٣	١٠	
الصلب والمعادن	٢٤	١٨	١٥	١٢	
معدات النقل	١	٣	١	٢	
الماكينات	٨	٦	٢	١	
سلع أخرى	٧	٢٢	٤	١٢	
المجموع	٧٠	٩٧	٣٣	٤٧	

Source: Franz Peter Lang: Does the New Protectionism Really Harm All Trading Countries? In: Intereconomies, Vol. 24, No. I, Jan-Feb. 1989, P. 13.

٦ - ضعف مركز البلاد النامية في منظمات بريتون وودز (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي) بسبب ضائقة حصص هذه الدول في رأس مال هاتين المنظميتين ، وهو الأمر الذي أدى إلى إضعاف تأثيرها في إدارة وتوجيه هاتين المنظميتين وقلل من حجم القروض الميسرة غير المشروطة لها من تلك المنظميتين ، مما جعلها تلجأ إلى مصادر الاقتراض الخارجى الأخرى ، وعلى الأخص التجارية ذات الكلفة المرتفعة .

٧ - انتهاء عصر ثبات أسعار صرف العملات الأجنبية نتيجة تخلص الولايات المتحدة الأمريكية عن قابلية تحويل الدولار إلى ذهب في أغسطس ١٩٧١ وما تلى ذلك من تعويم شامل لأسعار الصرف وحدث مشاكل كثيرة في نظام النقد الدولي. وكان من نتيجة ذلك معاناة دول الجنوب وصعوبة التنبؤ بحساب حصيلاتها من موارد النقد الأجنبى وقيمة التزاماتها الخارجية بالعملات الصعبة .

٨ - تدهور حجم المعونات التى كانت تقدمها مجموعة البلدان الصناعية إلى الدول النامية على أثر ظاهرة الركود التضخمى الذى ساد اقتصادياتها فى السبعينات وأوائل الثمانينات .

٩ - خسارة دول الجنوب لأحجام كبيرة من الموارد نتيجة التالى :

- ارتفاع أسعار الحصول على التكنولوجيا والسلاح .
- هجرة كثير من علمائها ومواردها البشرية .
- هروب رؤوس الأموال منها للاستثمار فى الدول الصناعية المتقدمة .

وقد أدت هذه العوامل مجتمعة إلى انفجار عجز موازين المدفوعات لسدول الجنوب ، كما أن هذه العوامل تعتبر إلى حد كبير المسؤولة عن تزايد مديونية البلاد النامية التى تحولت إلى أزمة طاحنة شديدة المراس ظلت تتفاعل لكى تتحول إلى سيف مسلط على أعناق دول الجنوب ومسببة نزيفا هائلا من موارد النقد

الأجنبي التي تتجه نحو الدول الصناعية الدائنة . ونظرا لضخامة ديون دول الجنوب وتزايد أعباء خدمتها ، فقد وصل الأمر في عقد الثمانينات بأن تصبح مبالغ خدمة هذه الديون (الفوائد + الأقساط) التي تدفعها هذه الدول تزيد كثيرا عن حجم ما يتدفق إليها من قروض واستثمارات جديدة ، مما يعنى أن الموارد أصبحت تحول بشكل صافى من بلاد الجنوب الفقيرة إلى البلاد الصناعية الغنية . وبذا أصبحت معظم دول الجنوب مع منتصف الثمانينات غير قادرة على التوفيق بين الاستمرار في دفع أعباء الديون الخارجية وضمان الحد الأدنى الضروري للواردات الاستهلاكية والوسيلة الاستثمارية . وهنا دخل الجنوب في مأزق خطير يصعب التغلب عليه وهو تدهور قدرة بلدان الجنوب على الاستيراد في الوقت الذي تضاعفت فرصته في الحصول على قروض أجنبية جديدة مما أدى إلى تفاقم حدة أزمة السيولة الدولية لها International Liquidity.

المهم أن حجم ديون دول الجنوب الخارجية قد تصاعد من ما يزيد قليلا على ٦٠ مليار دولار في عام ١٩٧٠ إلى ما يقرب من ٥٠٠ مليار دولار في عام ١٩٨٠ إلى ما يقرب من ١,٢ تريليون دولار بنهاية النصف الأول من الثمانينات ثم استمر في التصاعد إلى ما يعادل نحو ٢ تريليون دولار بنهاية الألفية الثانية (١٩٩٩) وهو رقم مخيف لعب دورا كبيرا في تهميش الجنوب وأدخله في مأزق يصعب مواجهته والتغلب عليه .<sup>3</sup>

## الفصل الثانى

### العوامل المحلية

أما عن العوامل المحلية التى عملت بقوة مع الصدمات الخارجية المشار إليها فى الفصل السابق وأدت فى النهاية إلى بداية تهميش اقتصاديات دول الجنوب فهى متعددة يقع على رأسها العوامل التالية :

١ - الاتساع المستمر لفجوة الموارد المحلية ، وهى الفجوة بين معدل الاستثمار وبين معدل الادخار المحلى ، وهو الأمر الذى أدى فى مرحلة ما إلى نمو الميل للاقتراض . وكان هذا الاتساع راجعا فى المقام الأول إلى تدهور معدلات الادخار المحلية فى دول الجنوب . وحينما ضعفت قدرة هذه الدول على الاقتراض الخارجى فإن مواجهة هذه الفجوة أصبح يتم من خلال خفض معدلات الاستثمار ، ومن ثم أدت هذه المواجهة إلى انخفاضات كبيرة فى معدلات النمو الاقتصادى فى دول الجنوب .

٢ - العجز الدائم والمستمر فى الموازنات العامة لدول الجنوب لدرجة أنه أصبح صفة هيكلية من صفات خصائص الاقتصاديات النامية ، وارتقاع نسبته إلى النواتج المحلية الإجمالية لدول الجنوب ، وبروز الضغوط التضخمية المتصاعدة والعالية الناتجة عن سياسة التمويل بالعجز Deficit Financing الذى يتمثل فى زيادة الإصدار النقدى وزيادة الائتمان المصرفى للحكومة والقطاع العام مما نتج عنه زيادة كبيرة فى عرض النقود . هذا بخلاف التضخم الناشئ عن التكلفة والتضخم المستورد .

٣ - العجز الكبير والدائم فى موازين مدفوعات دول الجنوب نتيجة عدم ملاحقة الصادرات للزيادة فى الواردات والتى زادت قيمتها بسبب تزايد الاعتماد على

الخارج فى استيراد الغذاء والمواد الوسيطة والمواد الاستثمارية بالإضافة إلى ارتفاع أسعارها فى الأسواق العالمية خلال فترة الركود التضخمى . وقد أدى هذا العجز المتفاقم والدائم فى موازين مدفوعات دول الجنوب إلى انفجار المديونية الخارجية وإلى استنزاف احتياطياتها الدولية ، علاوة على تدهور أسعار صرف عملاتها الوطنية .<sup>4</sup>

٤ - تدنى معدلات نمو الإنتاج الزراعى فى دول الجنوب مما ترتب عليه - بالإضافة إلى الزيادة فى عدد السكان بين أهل الريف وزيادة دخولهم النقدية الناتجة من تحويلات العاملين فى الخارج والتطلعات الاستهلاكية بينهم وأثر محاكاتهم لأهل المدن - نقط اختناق تتمثل فى عدم زيادة الفائض الزراعى المعد للتسويق خارج القرى ، أى المعد للتسويق الداخلى والخارجى معا بما يتلاءم مع حجم النشاط الاقتصادى . وقد تولد عن ذلك نقط الاختناق الأربعة التالية :

- انخفاض الفائض من السلع الزراعية المعد للتسويق لأهل المدن لإطعام سكانها المتزايدين الذين يعملون فى الصناعة والتشييد والنقل والتجارة والخدمات بشكل يتناسب مع الاحتياجات الاستهلاكية . ومن هنا حدثت ارتفاعات حادة فى أسعار السلع الغذائية الزراعية .

- انخفاض المواد الأولية اللازمة للصناعات المحلية فى دول الجنوب . ومن هنا واجهت بعض الصناعات المحلية بعض الصعوبات وسجل إنتاجها نمو ضعيفا لا يتناسب مع احتياجات السوق المحلية وتواجد بها طاقات عاطلة وعلى الأخص فى الصناعات الغذائية .

- انكماش الحجم الحقيقى للصادرات الزراعية لدول الجنوب .
- ارتفاع الحجم الحقيقى للواردات من السلع الغذائية . وبهذا تدهور الموقف الغذائى واتسعت الفجوة الغذائية لدول الجنوب وأصبحت تستورد ما يربو على نصف احتياجاتها الغذائية .<sup>5</sup>

٥ - فشل استراتيجيات التصنيع فى غالبية دول الجنوب سواء كانت هذه الاستراتيجية هى استراتيجية الإحلال محل الواردات أو استراتيجية التوجه التصديرى بسبب عدم وضوح الرؤية لهما ، وذلك فيما عدا النمرور الأسبوية فى جنوب أسيا وبعض الدول الصاعدة فى أمريكا اللاتينية والشرق الأوسط .

الواقع أن استراتيجية التصنيع بالإحلال محل الواردات فى ظل حماية جمركية لم تكن بدعة مستحدثة لأن كل البلاد الصناعية قد لجأت إلى مثل هذه السياسة فى مرحلة أو أخرى من مراحل تطورها الاقتصادية . وقد استفادت الدول النامية منها طالما أن الحماية الجمركية بقيت فى حدود معتدلة ولم يكن من شأنها عزل السوق المحلية عن السوق العالمية ، وكان هذا ممكنا بالنسبة للمراحل الأولى حيث ينصب التصنيع بصفة أساسية على السلع ذات الاستهلاك الشعبى الواسع فى السوق المحلية إذ أنها لا تتطلب مهارات أو تكنولوجيا استثنائية كما أن استهلاكها على نطاق واسع يسمح بالاستفادة بمزايا الإنتاج الكبير ، يضاف إلى ذلك أنها عادة من السلع ذات الكثافة العالية فى استخدام عنصر العمل وهو عنصر ذو وفرة نسبية فى معظم البلدان النامية . لكل هذه الاعتبارات لم يكن صعبا أن تحقق البلاد النامية درجة عالية أو مقبولة من الكفاءة الإنتاجية ولم يكن ثمة حاجة إلى حماية جمركية بالغة الارتفاع . ويطلق على هذا النوع من الإحلال محل الواردات ( بالإحلال الكفاء ) . وقد أسهم إسهاما فعالا فى دفع عجلة التنمية الاقتصادية فى كل البلاد النامية فى فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية .

مشكلة هذه الاستراتيجية تبدأ عند الانتقال إلى مرحلة أعلى من التصنيع تتجاوز مرحلة السلع ذات الاستهلاك الشعبى الواسع إلى السلع الوسيطة والسلع الرأسمالية ، فإن نسبة عالية من هذه السلع ذات كثافة عالية فى استخدام العناصر النادرة فى البلاد النامية مثل رأس المال أو التكنولوجيا ، كما أن إنتاجها على نطاق واسع يحقق مزايا الإنتاج الكبير مما يتطلب سوقا محلية واسعة وهو الأمر الغائب فى معظم البلاد النامية . فى مثل هذه الظروف لا يمكن إنتاج هذه السلع

محليا إلا بتكلفة تزيد كثيرا عن تكلفتها فى السوق العالمية ، وهذا يتطلب حماية جمركية شديدة . والغالب ألا تقف الحماية عند الرسوم الجمركية المرتفعة وإنما تمتد إلى وسائل أكثر صرامة فى حماية الإنتاج المحلى وذلك بالحظر المطلق للواردات أو اللجوء إلى القيود الكمية مما يعزل السوق المحلية عن السوق الدولية. ويطلق على هذا النوع من الإحلال محل الواردات (بالإحلال غير الكفاء) . وهو باهظ التكاليف من الناحية الاقتصادية سواء من ناحية انخفاض معدلات النمو أو من حيث إضعاف القدرة التصديرية أو من حيث العجز فى توفير فرص العمل الكافية . وهذا هو ما وقعت فيه معظم بلدان الجنوب .

ليس معنى ذلك أن التصنيع فى البلدان النامية ينبغى أن يقتصر على السلع الصناعية ذات الاستهلاك الشعبى وأن يبتعد عن إنتاج السلع الوسيطة والرأسمالية. وإنما المقصود أن هناك (حدودا) لاستراتيجية الإحلال محل الواردات ، وأن الاستمرار فيها والإصرار عليها بعد مرحلة معينة من مراحل التصنيع يتعارض مع مقتضيات النمو الاقتصادى ، بل لابد أن تتحول استراتيجية التنمية بعد نقطة معينة إلى استراتيجية أخرى تقوم على استغلال الفرص التى تتيحها السوق العالمية ، وهذه هى استراتيجية التوجه التصديرى . فى ظل هذا التحول يمكن أن يتناول التصنيع أى نوع من السلع الصناعية استهلاكية كانت أو وسيطة أو رأسمالية والمهم ألا يكون إنتاجها فى بيت زجاجى معزل عن السوق العالمية وإنما فى معترك المنافسة الدولية . وهذا هو ما تشير إليه تجربة النور الآسيوية وبعض الدول الصاعدة فى أمريكا اللاتينية والشرق الأوسط ، حيث أن هذه الدول لم تقف عند حد إنتاج السلع الصناعية البسيطة ذات الكثافة العمالية وإنما استطاعت أن تأخذ مكانها وأن تغزو الأسواق العالمية فى عدد كبير من السلع ذات الكثافة الرأسمالية والتكنولوجية .

كذلك لا يجوز أن يفهم أن التوجه نحو اقتصاد تصديرى يعنى أن يتوجه النشاط الاقتصادى بأكمله نحو السوق العالمية وأن يتجاهل السوق المحلية ، فإن

الإنتاج للسوق المحلية هو القاعدة التي تنطلق منها الصناعة نحو السوق العالمية ، كما أنه ليس من المتصور أن تتمتع أية صناعة بقدرة تنافسية في السوق العالمية دون أن يسبق ذلك تفوقها في السوق الوطنية أو المحلية . والتاريخ الاقتصادي يشير إلى أن اليابان لم تستطع أن تغزو الأسواق العالمية في السيارات إلا بعد أن تمكنت من الوقوف على أقدامها أمام المنافسة الأجنبية في عقر دارها ، وكذلك الحال بالنسبة للسلع التصديرية التي اشتهرت بها النمرور الآسيوية .

وخلاصة القول فإن استراتيجية التوجه التصديرى لا تعنى أن تكون السوق الدولية بديلا عن السوق المحلية أو الوطنية وإنما تكون كل منهما مكملة للأخرى وامتداد لها . فالسوق الدولية امتداد للسوق الوطنية ، والسوق الوطنية امتداد للسوق الدولية . وهذا ما غاب عن الكثير من دول الجنوب ، كما غاب أيضا إلى حد كبير عن الدول الاشتراكية قبل انهيار الاتحاد السوفيتى وتفكك الكتلة الاشتراكية .<sup>6</sup>

٦ - الاختناق التشييدى . يعتبر قطاع التشييد رأس الحربة فى تنفيذ العمليات الاستثمارية ، إذ يقوم القطاع ( الممثل فى أجهزة المقاولات العامة والخاصة والممثل أيضا فى أجهزة وإدارات التشييد الخاصة بالهيئات الحكومية المختلفة ) بتحمل العبء الأكبر فى تنفيذ الاستثمارات الثابتة المخططة فى خطط دول الجنوب ، إذ ينفذ ما يقرب من نحو نصف تلك الاستثمارات ( وهى تلك الاستثمارات فى الأبنية والتشييدات ) . وكان من نتيجة الأعباء الضخمة الملقاة على عاتق قطاعات التشييد فى دول الجنوب ظهور بعض الاختناقات حدثت من خطى النمو فى تلك الدول تمثل أهمها فى :

- عدم قدرة قطاعات التشييد فى الوفاء الكامل بالأهداف المخططة لها فى خطط دول الجنوب فى بعض الحالات .
- التأخير فى مواعيد التنفيذ .
- القصور فى تحقيق المستوى الفنى المطلوب .
- حدوث ارتفاعات كبيرة فى التكلفة الاستثمارية .



وقد ساعد على ظهور هذه الاختناقات عدة مشاكل جعلت حجم الطاقة المستخدمة لهذا القطاع أقل من حجم الطاقة المتاحة يمكن تلخيصها في التالي :

- النقص في مواد البناء والتشييد المنتجة محليا والمستوردة وعدم توافرها فى الأوقات المناسبة .
- النقص فى عدد المشتغلين بصفة عامة وفى بعض التخصصات اللازمة للبناء والتشييد .
- عدم توافر شركات متخصصة بالقدر الكافى ودخول بعض شركات المقاولات فى أعمال تخرج عن نطاق الأبنية والتشييدات .
- اتباع أسلوب التكليف فى طرح المشروعات للتنفيذ فى الكثير من الحالات مما يترتب عليه تضخم الأعمال بالنسبة لبعض الشركات ورفع التكلفة وتأخر التنفيذ فى بعض الأحيان .
- النقص فى السيولة لدى شركات المقاولات بسبب تراكم مديونيات الجهات المختلفة لدى تلك الشركات .

وعلى ذلك فإن الطاقة الاستيعابية للاقتصاديات العامة محدودة بقدرة قطاع التشييد ( أجهزة المقاولات العامة والخاصة ) وعاملته الماهرة وبمواد الأبنية والتشييدات اللازمة له . هذا بالإضافة إلى أن الموارد المالية اللازمة لتمويل الأحجام الاستثمارية فى الخطط غير كافية بالقدر الذى يسمح بتغطية هذه الأحجام الاستثمارية ، ويغضى أو يمول جزء منها عن طريق التمويل بالعجز أو التمويل التضخمى . وكان ذلك إحدى العوامل أو الاختناقات الرئيسية التى حدت من عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وأدت إلى بطء معدلات النمو الاقتصادى فى دول الجنوب .<sup>7</sup>

٧ - الانفجار الرهيب لسكان الجنوب . فقد زاد عدد سكان الدول النامية من نحو ١,٧ مليار نسمة بنسبة ٦٧% من مجموع سكان العالم البالغ نحو ٢,٥ مليار عام

١٩٥٠ إلى نحو ٥,٠ مليار نسمة بنسبة ٨١% من مجموع سكان العالم البالغ نحو ٦,١ مليار نسمة عام ٢٠٠٠ وهى بالطبع زيادة رهيبية . بينما لم يزد سكان الدول المتقدمة إلا من نحو ٠,٨ مليار نسمة بنسبة ٣٣% إلى نحو ١,١ مليار نسمة بنسبة ١٩% خلال النصف الثانى من القرن العشرين . وهذا يعنى أن سكان البلاد النامية قد زاد خلال النصف قرن الأخير بنحو ٣,٣ مليار نسمة كما ارتفعت نسبة سكانه إلى مجموع سكان العالم بنحو ١٤ نقطة ، وبذا أصبح عدد سكانه نحو ٣ مرات عدد سكانه عام ١٩٥٠ كما أصبح يكون نحو ٨١% من سكان العالم . بينما لم يزد سكان الدول المتقدمة إلا بنحو ٠,٣ مليار نسمة فيما بين عامى ١٩٥٠ و ٢٠٠٠ أى بزيادة تمثل نحو ثلث سكانه فقط فى عام ١٩٥٠ كما انخفضت نسبة سكانه لتصبح نحو ١٩% من سكان العالم فى عام ٢٠٠٠ مقابل نسبة ٣٣% فى عام ١٩٥٠ أى بنقص ١٤ نقطة .

وقد أدت هذه الزيادة الرهيبية فى عدد سكان دول الجنوب إلى قصف التوازن الاجتماعى الهش فى هذه البلاد ، إذ فى ظلها ومع استمرار حالة الركود وبطء النمو الاقتصادى وتفاقم الضغوط الخارجية الناجمة عن الركود العالمى ومواجهة أزمة المديونية الخارجية ، فإن ذلك كله وغيره قد أدى إلى حدوث تناقص شديد فى فرص التوظيف ومن ثم ارتفاع معدلات البطالة فى دول الجنوب بشكل لم يسبق من قبل كما يعلمنا التاريخ الاقتصادى . وكان من الطبيعى والحال هذه أن تحدث موجات هائلة من الهجرة من الريف إلى الحضر وتظهر أماكن التجمع السكانى العشوائى على تخوم المدن وأن ينمو ما يسمى بالقطاع غير الرسمى أو الهامشى Informal Sector الذى يعج بالكثير من الأنشطة الطفيلية والهامشية وليصبح مصدرا للرزق والدخل لقطاعات واسعة من المهمشين .<sup>8</sup>

ويكفى أن نشير هنا إلى أن آخر تقرير أصدره البنك الدولى حول (تخفيض أعداد الفقراء فى البلدان النامية) قد أشار إلى أنه على الرغم من أن منطقة شرق آسيا قد نجحت فى الحد من انتشار معدلات الفقر بين مواطنيها من ستة أشخاص

من كل عشرة أشخاص يعيشون على أقل من دولار واحد في اليوم في منتصف السبعينات إلى شخصين من كل عشرة أشخاص في منتصف التسعينات ، هذا بالإضافة إلى حدوث انخفاضات في السنوات الأخيرة في معدل انتشار الفقر في معظم أرجاء جنوب آسيا وفي أجزاء أخرى من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ودول أمريكا اللاتينية ، فإنه على الرغم من هذا التقدم إلا أنه لا يزال الكثير الذي يتعين تحقيقه خاصة أن هناك أكثر من مليار نسمة يعيشون على أقل من دولار واحد في اليوم ونحو ثلاثة مليارات نسمة يعيشون على أقل من دولارين في اليوم، مشيراً إلى أنه في عام ١٩٩٥ وحده قد توفي أكثر من ستة ملايين طفل تقل أعمارهم عن خمس سنوات في الدول النامية لأسباب يمكن تلافيها . كما زاد عدد الفقراء بالفعل بين أواخر الثمانينات وأوائل التسعينات في كل بلدان الدول النامية باستثناء منطقة شرق آسيا .

٨ - الفساد السياسي . ويمكن أن يضاف إلى ذلك بعض الجوانب السياسية . وهو أن احتكار السلطة وشيوع نظام الحزب الواحد وغياب الديمقراطية في الكثير من دول الجنوب كانت من العوامل المسؤولة عن تهميش اقتصاديات دول الجنوب ، هذا بخلاف نفشى حالات الفساد والإثراء غير المشروع ونهب الأموال العامة وتهريبها للخارج . وبالطبع أدى كل هذا - وغيره - إلى الكثير من التوترات السياسية الحادة وما ينتج عنها من انقلابات عسكرية ونظم سياسية استبدادية في كثير من دول الجنوب في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية . ناهيك عن التوترات الاجتماعية والعرقية التي ساعدت في اشتعالها التخلف الاقتصادي والفقر والجهل والمرض وعدم بروز أى شعاع من النور نحو مستقبل أفضل يعم فيه النمو الاقتصادي وتحسين مستوى المعيشة . والتاريخ السياسي الحديث غنى في سرد هذا الفساد .

## الفصل الثالث

### المحصلة النهائية للصدمات والعوامل الخارجية والداخلية

وفى ظل هذه الظروف الصعبة والمريرة وجدت الكثير من الدول النامية نفسها غير قادرة على دفع أعباء ديونها الخارجية ، وحتى إن استطاعت أن تدفع ولو جزء من أعباء هذه الديون الخارجية فإن ذلك يؤدي لا محالة إلى عدم تمكنها من استيراد السلع الاستهلاكية الضرورية للحفاظ على الحد الأدنى من مستويات معيشة سكانها ، والسلع الوسيطة والإنتاجية والاستثمارية المطلوبة لعمليات الإنتاج والاستثمار والتنمية والتصدير ، هذا علاوة على الخدمات الإنتاجية . وتكون المحصلة النهائية إزاء هذا الوضع الرهيب هو تدنى معدلات النمو الاقتصادى فى بلادها إلى مستويات خطيرة ومزعجة وانخفاض مستويات معيشة سكانها التى هى فى الأصل أقل من حد الكفاف ، ويشيع فيها التضخم إلى أعلى المعدلات والعجزات المالية فى موازنتها العامة وموازن مدفوعاتها ، والعجزات العينية لسلعها الاستراتيجية . وبذا تتعرض اقتصادياتها إلى انكماشات رهيبة تتمثل أهم مظاهرها فى تعاظم الملقات العاطلة والارتفاع الرهيب لمعدلات البطالة بما يجلبه ذلك من مظاهر الضغط والانحلال فى جميع النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية فى بلادها .

وحينما تجد الدول النامية أنفسها تحت وطأة كل هذه الصدمات الخارجية والعوامل الداخلية الحادة وعجزها عن مواجهتها ومقابلتها بكل ما لديها من إمكانيات وسياسات ، وتخشى من الاتهيات القادمة فى مجتمعاتها فى وقت قريب جد قريب ، لم تجد بدا من المواجهة والمقابلة إلا بطرق أبواب نادى باريس لإعادة جدولة ديونها الخارجية الرسمية إذا كان الطابع الغالب لديونها هو الديون الرسمية مع حكومات دول العالم المتقدم ، أو بطرق أبواب اللجنة الاستشارية الذى يساعد

فى إعدادها وتنظيمها صندوق النقد الدولى بالمشاركة مع البنك الدولية الدائنة لإعادة جدولة ديونها الخارجية التجارية إذا كان الطابع الغالب لديونها هو الديون التجارية الدولية .

وليس بغائب على أحد أن الطريق إلى نادى باريس وإلى اللجنة الاستشارية يتطلب أول ما يتطلب الاتفاق مع صندوق النقد الدولى لوضع وتنفيذ برامج التثبيت Stabilization Programmes ، كما قد يتطلب بالتبعية الاتفاق مع البنك الدولى لوضع وتنفيذ برامج التكيف الهيكلى Structural Adjustment Programmes فى نفس الفترة أو بعد فترة زمنية تالية .<sup>9</sup>

## الباب الثانى

ماهية ومحاور وتحليل

برامج التثبيت والتكيف الهيكلى

لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى

## مقدمة :

تستند برامج التثبيت Stabilization Programs التي يصممها ويتابع تنفيذها صندوق النقد الدولي على النظرية النيوكلاسيكية لميزان المدفوعات . فى حين تستند برامج التكيف الهيكلى Structural Adjustment Programs للبنك الدولي على النظرية النيوكلاسيكية فى تخصيص وتوزيع الموارد <sup>1</sup> .

فقد استخدم الصندوق الصلة القائمة بين تراكم الديون ومشكلاتها والتثبيات الضرورية التي يتعين تنفيذها داخل الاقتصاد القومى لتصحيح عدم التوازن الحاصل فى ميزان المدفوعات ، ويهتم الصندوق أساسا بمشكلات الأجل القصير . بينما يستخدم البنك الدولي آليات السوق وعدم التدخل الحكومى فى التكييفات المطلوبة فى مجال السياسات الكلية التي يتعين الأخذ بها لرفع كفاءة الموارد وتخصيصاتها ، ويهتم البنك بمشكلات الأجل المتوسط والطويل .

ويوجد منذ الثمانينات تنسيق كامل ودقيق بين سياسات الصندوق وسياسات البنك من حيث شروط القروض والتسهيلات المقدمة منهما للبلاد النامية وبحيث تكاد تتنقى الفروق التي كانت قائمة بينهما فى عقدى الستينيات والسبعينيات . فيلاحظ أن كثيرا من الشروط التي يتطلبها عقد القروض مع البنك أصبحت تنصب على كثير من الأمور والمتغيرات التي تدخل فى صلب اهتمام الصندوق كسعر الصرف مثلا . ولهذا عادة ما يشترط البنك فى مثل هذه الحالات أن يوافق البلد أولا على ما يراه الصندوق بشأن مسألة ما قبل أن يوافق على إعطاء قروضه ، وعلى العكس فهناك مسائل تدخل فى صميم اهتمام البنك ولكنها ترد أيضا فى شروط قروض برامج التثبيت للصندوق كما هو الحال بالنسبة للموازنة العامة للدولة ، ويشترط الصندوق ضرورة أن يوافق البلد على ما يراه البنك بشأن مسألة ما قبل أن يوافق على إعطاءه تسهيلات . من هنا فقد نشأ مؤخرا مصطلح جديد

في برامج الصندوق والبنك وهو مصطلح المشروطة المتقاطعة -Cross Conditionality الذي أصبح يعنى للترابط والتداخل بين شروط كلا من الصندوق والبنك .<sup>2</sup>

وتتعلق وصفات الصندوق والبنك من رؤية موحدة فحواها أن ملأق المديرنية الخارجية والركود الاقصادى الذى يلأزم البلاد النامية يعود إلى أخطاء السياسات الاقتصادية الكلية الداخلية التى اتبعتها هذه البلاد ، وعليه فإنه للخروج من هذا المأق وذاك الركود يتعين على البلاد المعنى أن يقوم بإحداث إصلاحات وتغييرات جذرية فى هذه السياسات حتى لو تم ذلك بتكلفة مرتفعة وعلى حساب البعد الاجتماعى وارتفاع معدلات البطالة .

وعلى الرغم من أن مشكلة الاختلال الخارجى الذى تعاني منه البلاد النامية تعود إلى مجموعة من العوامل الخارجية منها كساد الاقصاد العالمى وتدهور شروط التبادل الخارجى وزيادة أسعار الفائدة وتقلب أسعار الصرف وارتفاع قيمة الدولار وتزايد النزعة الحمائية فى البلاد الرأسمالية الصناعية إلى آخره ، فإن الصندوق والبنك حينما يتعرضان لتشخيص هذه المشكلة فى كل بلد مدين على حدة فإنهما لا يتعرضان لهذه العوامل الخارجية وينصب اهتمامها على المسائل الداخلية .



## الفصل الأول

### ماهية وتحليل برامج التثبيت

### لصندوق النقد الدولي

يرى صندوق النقد الدولي أن الاختلال الخارجى فى ميزان المدفوعات فى الدول النامية وما يترتب عليه من مديونية خارجية إنما يرجع إلى الإفراط فى مستوى الاستهلاك النهائى المحلى أو الإفراط فى مستوى الاستثمار المحلى أو فى الاثنين معا ، مما يعنى وجود فائض طلب Excess Demand .

وأنه إذا استخدم الاقتراض الخارجى لتمويل الزيادة فى الاستهلاك النهائى فإن الطاقات الإنتاجية للاقتصاد المدين لن تتزايد ولن يكون البلد عبر الزمن قادرا على خدمة دينه الخارجى .

أما إذا كان الاقتراض الخارجى يستخدم لتمويل الاستثمار المحلى الإجمالى وكانت الإيرادات الحدية الناجمة عن زيادة هذا الاستثمار تزيد عن كلفة الاقتراض الخارجى ، فإن الاقتصاد المدين سيكون قادرا على خدمة دينه الخارجى إذا توافرت الشروط الأخرى .

وعلى ذلك فإن صندوق النقد الدولي يخلص أنه لتتلاقى متاعب الدين الخارجى على الدولة فإن عجز ميزان المدفوعات الجارى يجب أن يكون متناسبا مع أنماط الاستهلاك النهائى المحلى ومع أنماط الاستثمار المحلى الإجمالى ، والتي يجب أن تتسق كل منهما مع طاقة البلد على خدمة ديونه الخارجية . وبذا يكون الهدف الحقيقى لسياسة خفض الطلب المحلى - الذى يمثل جوهر برنامج التثبيت - هو تحجيم الطلب الكلى المحلى بحيث ينعكس ذلك فى تحجيم العجز فى الحساب الجارى لميزان المدفوعات وعلى النحو الذى يرفع من قدرة البلد المدين

على خدمة ديونه مستقبلا ، وأن يصل إلى ذلك الوضع الذى يمكن عنده تغطية العجز المتبقى فى الحساب الجارى بتدفقات رأسمالية مستمرة تمثل تحويلات طوعية وطويلة المدى للموارد من المقرضين الأجانب .<sup>3</sup>

ويرى الصندوق أن يدار ذلك عن طريق قبول آليات السوق والبعد عن تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى ، ومن ثم فإن الصندوق يرفض الوسائل المتبعة لتحجيم الطلب الكلى من خلال التأثير على مكونات ميزان المدفوعات عن طريق السياسات التدخلية المباشرة مثل دعم الصادرات وتقييد الواردات والحد من تصدير رؤوس الأموال والرقابة على الصرف الأجنبى .

ولما كان الاقتصاد المدين الذى يواجه صعوبات فى ميزان مدفوعاته يعانى من وجود فائض طلب محلى يفوق القدرة الفعلية لحجم الموارد المتاحة ، فإن هذا الفائض يسبب ضغطا باستمرار على المستوى العام للأسعار فيدفعها دوما للارتفاع. ولهذا يرى الصندوق أن الهدف من منهج إدارة الطلب Demand Management لخفض هذا الفائض يجب أن يكون هو القضاء على التضخم والاتجاه من ثم بالسياسات المقترحة إلى أهم مصادر هذا التضخم وهو العجز بالموازنة العامة للدولة ، وفى نفس الوقت السعى لتتمة موارد البلاد من النقد الأجنبى عن طريق ما يقترحه أو ينصح به من خفض فى القيمة الخارجية لعملية البلد ، أملا فى أن يكون لتخفيض سعر الصرف فاعلية فى زيادة الصادرات والحد من الواردات ، مع تحرير التجارة الخارجية . وهنا يكون معيار النجاح هو زيادة حجم الاحتياطيات الدولية للبلد International Reserves .<sup>4</sup>

وعلى ذلك فإن سياسات برامج التثبيت لصندوق النقد الدولى لخفض الطلب الكلى تنور حول المحاور التالية :

- ١ - السياسات المتعلقة بميزان المدفوعات .
- ٢ - السياسات المتعلقة بالموازنة العامة للدولة .
- ٣ - السياسات النقدية .

## ١ - المحور الأول : السياسات المتعلقة بميزان المدفوعات :

لقد كان جوهر الاتفاقية الخاصة بصندوق النقد الدولي في بريتون وودز بالولايات المتحدة الأمريكية في يوليو ١٩٤٤ تكاد تنحصر في أسعار الصرف والوسائل التي يمكن اتباعها في تنظيم أسعار الصرف هذه تنظيماً يسمح بالتوسع في الإنتاج والتصدير والاستثمار الخارجي بين الدول المختلفة توسعاً منتظماً يؤدي إلى ارتفاع المستوى الاقتصادي في العالم وازدياد رفاهية الشعوب .

وفي الحقيقة فإن صندوق النقد الدولي لا يهدف إلى تثبيت أسعار الصرف تثبيتاً لا رجعة فيه ، بل يسعى لتثبيتها عند مستوياتها الحقيقية التي تبين الأسعار النسبية في مختلف الدول ، ويسمح في الوقت نفسه بتحركاتها إذا اقتضت الضرورة ذلك . وبمعنى آخر فإن السياسة التي يسير عليها الصندوق في تنظيم سعر الصرف هي ضمان عدم تضحية التوازن الاقتصادي الداخلي للدولة في سبيل ثبات سعر الصرف أي في سبيل التوازن الخارجي . وخلاصة القول يمكننا أن نقول بأن الهدف الرئيسي لصندوق النقد الدولي هو تنسيق التوازن الاقتصادي الخارجي مع التوازن الاقتصادي الداخلي والتوفيق بينهما بقدر الإمكان .

وعلى الدولة أن تلجأ إلى كلا من السياستين النقدية والمالية مع السياسات الصناعية والتجارية والاستثمارية أو ما يمكن أن يعرفه الاقتصاديون المحدثون بالسياسة الاقتصادية المثلثية - وليست السياسة النقدية - وحدها لعلاج أخطر القضايا أهمية بالنسبة للدولة النامية . وهذا يحتاج إلى علاج علمي يحسب بميزان دقيق للغاية ، ذلك أن سعر الصرف هو أخطر وأهم سعر في منظومة الأسعار قاطبة ، فهو يؤثر على المستوى العام للأسعار ، وعلى الصادرات والواردات ومن ثم على الميزان التجاري وميزان المدفوعات ، وعلى عبء الديونية الخارجية ، وعلى اتجاهات الاستثمار ، وعلى التحويلات الرأسمالية ، وعلى درجة الثقة في العملة الوطنية ، وعلى توزيع الدخل بين الطبقات والشرائح الاجتماعية المختلفة إلى غير ذلك مما يصعب حصره .

## ١ - تنظيم سعر الصرف :

ويفرق الصندوق بين سببين تجاه أسعار الصرف قد يدفعان الدولة إلى تخفيض عملتها . فقد يكون الغرض من التخفيض استعماله كوسيلة من وسائل التنافس التجارى لكسب أسواق خارجية جديدة على حساب الدول الأخرى . وقد يكون الغرض منه إصلاح اختلال فى اقتصادياتها نجم عن ظهور عجز فى ميزان مدفوعاتها واشتداد حاجتها إلى العملات الأجنبية لسد قيمة بعض وارداتها الأساسية .

فإذا كانت الدولة تسعى إلى تخفيض سعر صرف عملتها للغرض الأول أى لكسب أسواق خارجية ، فإن الصندوق يمتنع عن الموافقة عن التخفيض ويحرم الدولة من مساعدته المالية أو قد يطلب منها الانسحاب منه إن أقدمت على التخفيض رغم اعتراضه .

أما إذا كان الغرض من تخفيض سعر الصرف هو إصلاح الاختلال فى ميزان المدفوعات أو فى اقتصاديات الدولة فإن الصندوق فى هذه الحالة يدرس سبب هذا الاختلال وطبيعته على النحو التالى :

١ - إذا كان الاختلال مؤقت لأى سبب من الأسباب فإن الصندوق ينصح الدولة بالعدول عن تخفيض سعر صرف عملتها ويقدم لها العملات الأجنبية اللازمة لسد العجز كله أو بعضه فى ميزان مدفوعاتها حتى تتمكن من التغلب على أزماتها والعمل على زيادة صادراتها .

٢ - أما إذا كان الاختلال راجعا إلى اتباع سياسات اقتصادية ومالية ونقدية غير ملائمة ، فإن الصندوق يقوم فى هذه الحالة بتقديم المقترحات والتوصيات لإصلاح هذا الاختلال ، وإذا وافقت الدولة على ذلك قدم لها العملات الأجنبية اللازمة

للتغلب على اختلالاتها حتى تؤت السياسة الجديدة ثمارها . أما إذا كان هذا الاختلال اختلالاً جوهرياً يجعلها عاجزة عن التصدير لأسباب متعددة كارتفاع نفقات إنتاجها وعدم التمكن من تخفيض هذه التكاليف دون إحداث مشاكل اجتماعية أو سياسية خطيرة فإن الصندوق في هذه الحالة ينصح بتخفيض سعر صرف عملتها ونسبة التخفيض .

وعلى ذلك فإن السياسة التي يتبناها الصندوق إزاء سعر صرف العملة إنما هي سياسة تحاول ألا تجعل سعر صرف عملة الدولة جامداً لا يتحرك مهما تغيرت الظروف والأوضاع الاقتصادية ، كما أن هذه السياسة لا تسمح بتغيير سعر الصرف لأى تغيير طفيف فى مستوى الأسعار الداخلية ، وإنما تحاول تثبيتها طالما كان التثبيت فى صالح الدولة والاقتصاد العالمى وطالما كان ذلك ممكناً بواسطة مساعدات معقولة يقدمها الصندوق لهذه الدولة . ويسمح بتغيير سعر الصرف إذا وجد أن بقاءه على حاله قد يقلل من حجم تجارة الدولة ، وأن هذا التخفيض فى تجارة الدولة قد يمتد إلى الدول الأخرى ويتضاعف مرات عديدة ويحدث انكماشاً فى التجارة العالمية . كما أن هذا التخفيض فى سعر صرف عملة الدولة يكون تخفيضاً منتظماً يأتى بعد دراسة عميقة وتبادل فى رأى بين الدولة والصندوق ، كما أنه لا يثير اعتراضات الدول الأخرى التى قد تظن أن الدولة التى خفضت عملتها إنما أقدمت على هذا التخفيض لكسب أسواق خارجية جديدة على حسابها . فالتخفيض فى هذه الحالة التى ينصح الصندوق الدولة بإجراءه لإصلاح الاختلال الجوهري فى ميزان المدفوعات للدولة إنما المقصود منه أن هذا التخفيض سوف يجر معه زيادة فى النقد الأجنبى ناتجة عن زيادة الصادرات وانخفاض الواردات واتجاه الموارد إلى الاستثمار فى قطاع التصدير وإنعاش الاستثمارات الأجنبية .

وينصح صندوق النقد الدولى بأن تتم كل إجراءات سعر الصرف بالثبات أو التخفيض فى إطار من تحرير التجارة الخارجية ، أى إلغاء القيود النوعية والكمية

على الواردات ، والاكثفاء بالرسوم الجمركية ، وإلغاء الرقابة على الصرف الأجنبي والسماح بدخول وخروج النقد الأجنبي ، وإلغاء اتفاقيات التجارة والدفع الثنائية ، وإعطاء الحوافز للاستثمارات الأجنبية الخاصة .

وخلال فترة تنفيذ برنامج التثبيت يتعين على الدولة أن ترفع من احتياطاتها الدولية International Liquidity إلى مستويات يراها الصندوق ضرورية لاستعادة الثقة الائتمانية في البلد المدين وكصمام أمن تلجأ إليه الدولة لمواجهة أعباء ديونها الخارجية بعد انتهاء فترة إعادة الجدولة .<sup>5</sup>

## ٢ - الاحتياطات الدولية :

ويعرف صندوق النقد الدولي الاحتياطات الدولية بأنها مال سائل أو شبه سائل تحت تصرف السلطات النقدية في الدولة يمكن اللجوء إليه بسرعة وسهولة لمواجهة أى طارئ فى ميزان المدفوعات . وطبقاً لهذا المفهوم فإن هذه الاحتياطات تشتمل على العناصر التالية :

- ١ - رصيد الدولة من الذهب لدى البنك المركزى فى الدولة .
- ٢ - الحيازات الرسمية لدى البنك المركزى من العملات الأجنبية .
- ٣ - شريحة الاحتياط Reserve Tranche أو حق الدولة فى الشريحة الذهبية لدى الصندوق .
- ٤ - حقوق السحب الخاصة ( SDR ) Special Drawing Rights .

وطبقاً لهذا التعريف تستبعد العناصر التالية من الاحتياطات الدولية حيث أنها رغم أنها مال سائل أو شبه سائل فإنها ليست تحت تصرف السلطات النقدية فى الدولة وهى :

- ١ - الذهب والعملات الأجنبية لدى الأفراد والقطاع الخاص لأنها لا تخضع لسيطرة السلطة النقدية فى الدولة .

- ٢ - القروض متوسطة وطويلة الأجل المقيدة لصالح الدولة لتمويل مشروع معين كقروض صندوق النقد والبنك الدوليين والقروض الرسمية من الدول الأخرى .
- ٣ - أرصدة العملات الأجنبية التي تتعامل بها البنوك التجارية والمتخصصة وبنوك الأعمال والاستثمار ، وكذلك القروض المصرفية والتجارية التي تقدم لتمويل العمليات التجارية الخارجية .

وفيما يتعلق بشريحة الاحتياط ، فإنها إحدى أنواع حقوق السحب التلقائي من صندوق النقد الدولي لعلاج مشكلة السيولة الدولية ، وكان يطلق عليها فى البداية ( الشريحة الذهبية ) تمييزا لها عن حقوق السحب المشروطة ، وقد تغير هذا المسمى إلى ( شريحة الاحتياط ) بموجب التعديل الثانى لاتفاقية الصندوق ، تأكيداً لحق الدولة العضو فى استخدام موارد الصندوق دون تشاور مسبق معه . وتعرف شريحة الاحتياط بأنها تلك الشريحة التى تقوم الدولة العضو فى الصندوق بشرائها من الصندوق دون أن يؤدى ذلك إلى زيادة ما فى حوزة الصندوق من عملته إلى ما يجاوز مستوى حصته بالصندوق ، ويتم الاكتتاب فى الشريحة الاحتياطية بعملات مقبولة من الصندوق أو بحقوق السحب الخاصة . وقد استبعد - بموجب التعديل الثانى لاتفاقية الصندوق - حيازات الصندوق من عملة الدولة العضو التى تتم فى سياق المعاملات ، والهدف من هذا الاستبعاد هو السماح للدولة العضو أن تجرى عمليات الشراء فى ظل هذه السياسات دون أن تستنفذ شريحتها الاحتياطية ، ويرجع السبب فى تقادى الشريحة الاحتياطية هى أن الصندوق والدول الأعضاء تعتبر هذه الشريحة بمثابة أصل احتياطى قد ترغب الدولة العضو فى الحفاظ عليه إلى أن يحين الوقت الذى تحتاج فيه لتعبئة أصل احتياطى دون أى تأخير .

أما فيما يتعلق بحقوق السحب الخاصة ، فقد تم إنشاء حقوق السحب الخاصة بمقتضى التعديل الأول فى نصوص الاتفاقية العامة للصندوق عام ١٩٦٩ وأطلق عليها ( الذهب الورقى ) رغم أنها لا هى ذهب ولا هى ورق وإنما هى

عبارة عن قيود دفترية تستمد وجودها من القبول الدولي غير المشروط وتعتبر بمثابة وسيلة تكميلية لمصادر الاحتياطيات الدولية . ويوجد فى الصندوق نوعان من العمليات الحسابية مع الدول الأعضاء فى الصندوق : الأول ، وهو الحساب العام General Account وبموجبه تجرى جميع العمليات التى يقوم بها الصندوق بالعملة الوطنية . والثانى ، وهو الحساب الخاص Special Drawing Account ويتعلق بجميع العمليات والعقود التى تجرى بحقوق السحب الخاصة . ويمثل الحساب الخاص إنشاء ودعة لدى الصندوق عن طريق السحب على المكشوف Over Draft Unit تستمد منه مركزها الائتماني وتعطى الحق للدولة العضو فى الحصول على ما يعادل مقدارها المحدد بعملة أجنبية من الأعضاء الآخرين فى الصندوق ولا يستوجب تخصيص حقوق السحب الخاصة على أحد الدول الأعضاء المشاركة دفع أى مبالغ أو تقديم أى ضمان إضافي للصندوق . وتصبح حقوق السحب الخاصة التى يتم تخصيصها واعتمادها فى حساب الدولة العضو المشارك مملوكة لها تستخدمها فى أى وقت دون أى شروط أو أى خضوع أو فرض لاتباع سياسات اقتصادية معينة يقترحها الصندوق مقابل هذا الاستخدام . وتقوم حقوق السحب الخاصة على أساس قيام الدولة العضو ذات الوضع الاقتصادى القوي بتوفير سيولة للدول الأعضاء عن طريق قبول حقوق السحب مقابل عملات قابلة للتحويل توزع على الدول الأخرى الأعضاء فى الصندوق ، ويقتصر دور الصندوق على تعيين هؤلاء المشاركين والرقابة على حركة هذه العملية كلها فى ظل قواعد موضوعة ، أهمها هو تحديد الحد الأقصى لما تلتزم الدولة العضو تقديمه من عملات قابلة للتحويل بمثل حصته من حقوق السحب الخاصة والحد الأقصى لامتلاك العضو بثلاث أمثال حصته . هذا مع العلم أن اشتراك الدول الأعضاء فى الصندوق فى تسهيلات السحب الخاص لجميع الدول الأعضاء فى الصندوق وإن كان ذلك لا يتصف بصفة الإلزام .

وتستخدم عدة مؤشرات لتحديد المستوى المناسب للاحتياطيات الدولية ، وهى ما تعرف بمؤشرات السيولة الدولية ، نورد أبرزها فى التالى :



١ - مؤشر نسبة السيولة الدولية باحتساب نسبة الاحتياطيات إلى الواردات ، كما هو مبين في المعادلة التالية :

$$L = \frac{R}{M}$$

حيث L = نسبة السيولة الدولية

R = الاحتياطي الدولية

M = الواردات

ويفضل صندوق النقد الدولي هذا المؤشر ، حيث يعتبر الصندوق أن الواردات هي أهم متغير في بنود ميزان المدفوعات نظرا لصلتها الوثيقة بمستويات الاستهلاك ومستلزمات الإنتاج والاستثمار والنمو الاقتصادي . وعلى ذلك فإن الطلب على الاحتياطيات الدولية في ضوء هذا المؤشر إنما يعنى فى الأساس أن الدافع لتكوين هذه الاحتياطيات الدولية والاحتفاظ بها هو دافع المعاملات ، حيث أن اللجوء إلى استخدام الاحتياطيات في أحوال الطوارئ يضمن للدولة تدفق وارداتها الضرورية ويجنبها السياسات الاقتصادية والاجتماعية غير المرغوبة التى تضطر الدولة لتطبيقها في حالة عدم كفاية هذه الاحتياطيات . وعلى ذلك فإن الطلب على الاحتياطيات الدولية يجب أن يتناسب مع قيمة الواردات في حدود نسبة تدور حول الثلث والنصف من قيمة الواردات وهو ما يعادل بين ٤ إلى ٦ شهور تغطية للواردات .

٢ - مؤشر نسبة السيولة الدولية باحتساب نسبة الاحتياطيات إلى عجز ميزان المدفوعات الجارى ، كما هو مبين في المعادلة التالية :

$$L = \frac{R}{D_n}$$

حيث L = نسبة السيولة الدولية

R = الاحتياطي الدولية

D<sub>n</sub> = عجز ميزان المدفوعات الجارى

ويرى أنصار هذا المؤشر أن الدافع لتكوين الاحتياطات الدولية والاحتفاظ بها لا يقتصر على ضمان تدفق الواردات وإنما التحوط لمواجهة احتمالات العجز الطارئ في ميزان المدفوعات الجارى الذى قد ينشأ إما بسبب تدهور حصيلّة الصادرات ، أو بسبب ارتفاع أسعار للواردات ، أو بسبب تدهور شروط التبادل التجارى فى غير صالح الدولة ، أو لأى سبب آخر . وطبقا لهذا المؤشر فإنه يجب أن تتغير الاحتياطات الدولية بنفس معدل التغير المتوقع فى العجز بميزان المدفوعات الجارى ، فإذا كان منحنى العجز هو التزايد فإن الاحتياطات الدولية يجب أن تنمو بنفس معدلات نمو العجز ، مع الأخذ فى الحسبان سلسلة زمنية مناسبة لتوضيح اتجاه العجز وتوقعات حدوثه فى المستقبل .

٣ - مؤشر نسبة السيولة الدولية ( الصافية ) باحتساب الاحتياطات ( بعد خصم خدمة الدين الخارجى ) إلى الواردات ، كما هو مبين فى المعادلة التالية :

$$Ln = \frac{R - S}{M}$$

حيث  $Ln$  = نسبة السيولة الدولية ( الصافية )

$R$  = الاحتياطى الدولية

$S$  = مدفوعات الدين العام ( الفوائد والأقساط )

$M$  = قيمة الواردات

يقترح بعض الاقتصاديين بأن تطرح أعباء خدمة الدين العام الخارجى من فوائد وأقساط من حجم الاحتياطات الدولية المتاحة للوصول إلى نسبة السيولة الدولية ( الصافية ) . ويرجع هذا الاقتراح نظرا لأن الكثير من اقتصاديات الدول النامية - إن لم يكن جميعها - تتميز بالمدىونية الخارجية الكبيرة ، وأن هذه المدىونية تمثل عبئا كبيرا على ميزان المدفوعات لمواجهة مدفوعات خدمة هذه المدىونية من فوائد وأقساط ، وقد يصعب تأجيلها أو جدولتها وإن حدث ذلك فإنه يحدث بشروط باهظة يصعب تحملها .<sup>٦</sup>

## ٢ - المحور الثانى : السياسات المتعلقة بالموازنة العامة : 7

تتعلق الرؤية الفكرية لصندوق النقد الدولى فى علاج عجز الموازنة العامة للدولة فى الدول النامية - فى الأغلب الأعم - من تلك الرؤية التى ينادى بها أنصار المدرسة النقدية Monetarism والتى تقرر بأن زيادة تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية هو الذى أدى إلى ظهور المشكلات الاقتصادية المختلفة مثل تزايد عجز الموازنة العامة للدولة وزيادة التضخم وظهور البطالة ومن ثم ظهور ظاهرة الركود التضخمى وتعاضم العجز فى ميزان المدفوعات وضعف الإنتاجية وضمور النمو الاقتصادى . وعلى ذلك فإن علاج هذه المشكلات جميعها يجب أن تكون من خلال تحجيم الدور الاقتصادى للدولة . فالنقدون يرون أن التدخل المتزايد للدولة فى الحياة الاقتصادية قد عطل من مفعول قوى السوق أى قوى العرض والطلب . ومن ثم لم تعد مؤشرات الحياة الاقتصادية كالأجور والأرباح والريع والعمالة والإنتاجية والنمو الاقتصادى الخ تعكس أحوال السوق وعلاقات الندرة النسبية ، بقدر ما تعكس تأثيرات تدخل الدولة فى عجلة النشاط الاقتصادى . ولما كان النقدون يعتقدون بأن القطاع الخاص أفضل من الحكومة و القطاع العلم فى مجال توزيع وتخصيص الموارد وتحقيق التوازن والأوضاع المثلى فإلهم يحاربون التوسع فى الإنفاق العام وينادون بضرورة تحجيم حجمه ودوره .

أما فيما يتعلق بالعجز فى الموازنة العامة للدولة- وهو ما يعنينا أساسا - فهناك وجهة نظر محددة للاقتصاديين النقديين مفادها أن هذا العجز قد نشأ بفعل النمو المتزايد للنفقات العامة للدولة سواء فى مجال الإنفاق العام الجارى أو فى مجال الإنفاق العام الاستثمارى والذى يمكن قياسه بنسبة هذا الإنفاق إلى الناتج المحلى الإجمالى . وقد تمخض عنه النتائج التالية :

(١) أن نمو الإنفاق العام قد واکبه نمو متسع النطاق لنشاط الدولة فى كثير من المجالات ، الأمر الذى أدى إلى تقليص حرية الحركة أمام رأس المال الخاص فى تلك المجالات أو أبعاده عنها أصلا . ومعنى آخر فإن الذى حدث فى الإنفاق العام قد حدث على حساب القطاع الخاص .

(٢) أن النمو المتزايد للإنفاق العام قد أجبر الحكومة على زيادة حجم ومعدلات الضرائب ، مما نتج عنه تحويل قدر مهم من الموارد من القطاع الخاص إلى الحكومة والقطاع العام . وقد أثرت الضرائب المرتفعة على حوافز الادخار والاستثمار والإنتاج فى القطاع الخاص وفى الاقتصاد القومى كله بالسالب .

(٣) ونظرا إلى أن النمو المتزايد فى الإنفاق العام لم يواكبه نمو مناظر ومساو له فى الإيرادات السيادية للدولة رغم ارتفاع معدلات الضرائب ، فإن ذلك قد أدى إلى ظهور العجز بالموازنة العامة للدولة . ومن هنا اضطرت الحكومات لمواجهة هذا العجز عن طريق زيادة الدين العام من خلال طرح السندات العامة وزيادة الائتمان المصرفى الممنوح للحكومة وزيادة طبع البنكوت .

(٤) وقد أدت زيادة حجم الدين العام الداخلى إلى تحويل المدخرات المتاحة من القطاع الخاص إلى الحكومة والقطاع العام . وقد استخدمت تلك المدخرات فى تمويل الإنفاق العام الجارى ، مما أدى إلى إضعاف معدلات الاستثمار والنمو الاقتصادى . وفى الحالات التى استخدمت فيها هذه المدخرات لتمويل استثمارات عامة فقد أسيء استخدامها على أساس أن القطاع العام أقل كفاءة من القطاع الخاص فى تخصيص الموارد وإدارة الاستثمار والأعمال .

(٥) أما التمويل التضخمى الذى صاحب زيادة الإنفاق العام وعجز الموازنة ، فقد أدى إلى تفجير قوى التضخم فى الاقتصاد القومى بحيث أصبحت كمية النقود تزيد بمعدلات أكبر بكثير من معدلات نمو الناتج المحلى الإجمالى الحقيقى .

(٦) وفي ضوء التضخم الذى صاحب عجز الموازنة العامة للدولة حدثت مصاعب شديدة فى ميزان المدفوعات إذ أدى التضخم إلى زيادة الواردات وضعف الصادرات وهبوط وعدم استقرار أسعار الصرف للعملة المحلية بالسعر الرسمى وهروب رؤوس الأموال إلى الخارج ، وتضخم الاقتراض الخارجى.

(٧) وقد أدى الاقتراض الخارجى وزيادته بأسعار فائدة عالية إلى ضعف القدرة على الوفاء بالديون الخارجية فى الدول النامية وبروز مشكلة المديونية الدولية.

ويمكن أن نعرف العلاج الذى يقترحه صندوق النقد الدولى فيما يطرحه من مطالب محدودة من الدول النامية التى تضطر إلى اللجوء إليه للسحب من موارد المشروطة Conditional Facilities. فعلى الرغم من أن صندوق النقد الدولى يهتم أساسا بقضايا التوازن فى ميزان المدفوعات وبحركات رؤوس الأموال القصيرة الأجل ، إلا أن برامج التثبيت الاقتصادى IMF-Stabilization Programmes التى يعقدها الصندوق مع الدول مقابل أن يمدّها ببعض موارده المشروطة ، تتضمن بنودا محددة حول السياسات التى يتعين على تلك الدول أن تنفذها فى مجال العجز بالموازنة العامة للدولة ، نظرا لأن الصندوق يرى أن هناك ثمة علاقة وثيقة بين القضاء على مصاعب عجز الحساب الجارى لميزان المدفوعات وبين القضاء على العجز بالموازنة العامة للدولة . ويمكن إيضاح هذه العلاقة من خلال النموذج المعروف بنموذج الفجوتين Two Gaps Model وهو النموذج الذى ينص على أن الاستثمارات التى ينفذها الاقتصاد القومى خلال فترة معينة بشكل يزيد عما أمكن تدبيره من المدخرات المحلية لابد أن تتم عن طريق إحداث فائض فى الواردات ، أى عجز الحساب الجارى بميزان المدفوعات . ويمكن بيان نموذج الفجوتين على النحو التالى:

الاستثمار - الادخار - الواردات - الصادرات = عجز الحساب الجارى

لميزان المدفوعات (١)

ولما كانت الاستثمارات والمدخرات فى الاقتصاد القومى موزعة عادة فيما بين الحكومة والقطاع الخاص ، فإنه يبدو من الواضح أن الفجوة القائمة بين استثمارات ومدخرات القطاع الخاص والعجز أو الفائض الحكومى ، إنما تساوى عجز الحساب الجارى لميزان المدفوعات.

$$= \text{عجز الحساب الجارى لميزان المدفوعات} (٢) + (\text{الاستثمار الخاص} - \text{الادخار العام} - \text{الادخار العام})$$

ومن الواضح أن الفرق بين استثمارات ومدخرات القطاع الحكومى إنما يعكس لنا حالة الفائض أو العجز بالموازنة العامة للدولة. وانطلاقاً من هذه المعادلة الأخيرة يتضح لنا أن مواجهة المصاعب التى تنشأ من العجز الجارى لميزان المدفوعات إنما يتحقق من السياسات التى تؤثر على صافى مدخرات القطاع الخاص ومن السياسات التى تؤثر على العجز المالى للحكومة. وعلى ذلك فإن الأهداف المالية العامة وسياسات تحقيقها لابد وأن تكون متسقة مع الأهداف والغايات الخارجية لمدخرات واستثمارات القطاع الخاص.

وفى ضوء المنطلق النظرى الذى توضحه المعادلتين التى ينطوى عليها نموذج الفجوتين ، يبنى صندوق النقد الدولى مطالبه الخاصة بالسياسة المالية التى يجب تنفيذها فى فترة برامج التنشيط الاقتصادى التى يعقدها مع الدول التى تلجأ إليه . وتنقسم هذه المطالب إلى جزأين رئيسيين :

الأول يختص بتلك السياسات التى يعتقد الصندوق أن تنفيذها سوف يؤدى إلى تقليل فجوة الموارد بالقطاع الخاص.

والثانى ينطوى على تلك السياسات التى من شأنها تقليل العجز بالموازنة العامة للدولة .

## ١ - سياسات تقليل فجوة الموارد بالقطاع الخاص :

- فيما يتعلق بالسياسات التي من شأنها أن تؤدي إلى تقليل فجوة الموارد بالقطاع الخاص ، فإنها تشمل على الأمور الهامة التالية :
- ١) تخفيض الضرائب على الدخل والإيرادات التي يحققها قطاع الأعمال الخاص حتى يمكن زيادة صافي عوائده بعد أداء الضرائب اعتقاداً بأن تنفيذ ذلك سيؤدي إلى زيادة الحوافز على الادخار والاستثمار وتطبيق التكنولوجيا الجديدة وانتقال الموارد من عمل ورأس مال إلى القطاعات الأكثر إنتاجية.
  - ٢) تقديم إعفاءات سخية من الضرائب المفروضة على الأرباح و الدخل التي يحققها رأس المال الخاص المحلي والأجنبي من نشاطه في المشروعات الجديدة حتى يمكن حفز المستثمرين على زيادة استثماراتهم وتشجيعهم على الاستثمار في المجالات ذات الأولوية وبخاصة قطاع الصادرات.
  - ٣) تقديم تيسيرات جمركية محسوسة على الواردات الاستثمارية والوسيلة للمشروعات الاستثمارية الجديدة حتى يمكن خفض نفقات الإنتاج فيها وتحقيق معدلات مرتفعة الأرباح والدخول .
  - ٤) منع الرقابة على الأسعار ، وإلغاء التدخل الحكومي في مجال تسعير منتجات القطاع الخاص ، وترك قوى السوق لتحديد أسعار منتجات هذا القطاع.
  - ٥) زيادة سعر الفائدة على الودائع الادخارية حتى يمكن حفز القطاع العائلي على القيام بالادخار ، وإعفاء هذه القوائد من الضرائب .

تلك هي أهم الإجراءات المالية والنقدية التي يشترطها صندوق النقد الدولي في صدد رؤيته لتقليل فجوة الموارد بالقطاع الخاص . وفي نظر الصندوق أن هذه الإجراءات وإن كانت ستؤدي إلى خفض موارد الدولة الضريبية ، إلا أن هذا الخفض سيكون مؤقتاً ، إذ أن من شأن هذه الإجراءات والحوافز أن تحدث اندفاعه سريعة للنمو ، فترتفع الدخل وتخلق فرصاً جديدة في السوق المحلي ، مما يحفز المزيد من نمو الناتج ، وهذا بدوره يجلب عائدات ضريبية أكبر ويتيح للحكومات

توسيع خدماتها العامة واستثماراتها فى الوقت الذى تبقى فيه أسعار الضرائب ونسبتها عند مستويات منخفضة نسبيا.

وتستند تلك الرؤية التى تدافع عن تخفيض الضرائب على دخول رؤوس أموال القطاع الخاص على ما شاع فى الولايات المتحدة الأمريكية إبان حكم الرئيس الأسبق ريجان فيما يسمى بمنحنى لافر Laffer Curve الذى يثبت من الناحية النظرية أنه من الممكن زيادة حصيللة الدولة من الضرائب عن طريق تخفيض معدلات الضريبة نظرا لما يتمخض عن هذا التخفيض من زيادة فى حوافز العمل والإنتاج والاستثمار.

ومن المعلوم أن فكرة منحنى لافر هى أحد الأركان الأساسية التى قام عليها ما يسمى باقتصاديات العرض Supply-Side Economics التى كونت مع المدرسة النقدية Monetarism ما يسمى بالاقتصاد الريجاني Reaganomics فى الولايات المتحدة الأمريكية .

## ٢ - سياسات تقليل العجز فى الموازنة العامة للدولة :

أما فيما يتعلق بالمطالب التى يحددها صندوق النقد الدولى والتى تختص بالعجز بالموازنة العامة للدولة ، فإنها تنطلق من رؤية محددة للصندوق مفادها أن هذا العجز إنما يعكس فى التحليل النهائى فائض طلب Excess Demand بالاقتصاد القومى . وإنه لما كان الإنفاق العام بشقيه الجارى والاستثمارى يمثل نسبة لا يستهان بها من الطلب الكلى القومى ، فإن محاصرة العجز بالموازنة العامة وما ينجم عنه من مشكلات يتطلب العمل على كبح نمو الإنفاق العلم ، وأن تعمل الحكومة فى نفس الوقت على زيادة مواردها . وبناء على تلك الرؤية فإن النموذج العام للمطالب التى يحددها صندوق النقد الدولى فى برامج التثبيت الاقتصادى التى تستهدف تقليل العجز فى الموازنة العامة للدولة يمكن رسم معالمه الأساسية فى السياسات التالية :



١) التخلص من الدعم الاقتصادى الذى تتحمله موازنة الدولة من جراء وجود وحدات إنتاجية بالقطاع العام تحقق خسائر . ويكون ذلك من خلال تصفية هذه الوحدات أصلا ، أو بيعها للقطاع الخاص أو العمل على إدارتها على أسس اقتصادية وتجارية لكى تحقق ربحا . ويكون ذلك من خلال زيادة أسعار منتجاتها النهائية التى تقدم للسكان .

٢) إجراء خفض كبير فى إعانات الإنتاج ذات الطابع الاجتماعى وخاصة ما يتعلق بدعم أسعار السلع التموينية والضرورية . وفى هذا الخصوص يوصى صندوق النقد الدولى بعدة أساليب : وهى الإلغاء الكلى لهذا الدعم مرة واحدة من خلال زيادة أسعار هذه السلع تتساوى مع تكلفتها . أما إذا حالت الأوضاع الاجتماعية والسياسية دون ذلك نتيجة الاضطرابات التى قد تنشأ فى حالة إلغاء الدعم فجأة فلا بأس من اتباع سياسة الخطوة خطوة ، ويكون ذلك من خلال الارتفاع التدريجى لأسعار هذه السلع ، مع إجراء بعض علاوات الغلاء للمواطنين والعمال وعلى الأخص قوى الدخل المحدود . ويشترط أن تتمخض تلك الأساليب عن تخفيض مستمر لنسبة الدعم السلى الى الإنفاق الكلى فى كل سنة من سنوات البرامج .

٣) تغير سياسة الدولة تجاه التوظيف ، ويكون ذلك برفع يدها تدريجيا من الالتزام بتعيين الخريجين الجدد من المدارس الفنية والصناعية والمعاهد والجامعات ، حتى يمكن إعادة سوق العمل لعلاقات العرض والطلب ولو أدى ذلك الى زيادة معدلات البطالة فى السنوات الأولى من تنفيذ البرنامج.

٤) خفض الأجور ووضع حد أقصى لها وتجميدها وإلغاء الوظائف الشاغرة أو الوظائف المؤقتة وتجميد التعيين ووقف ضمانات التوظيف وفصل العاملين الزائدين عن الخدمة أو غير الأكفاء ، وإعادة النظر فى قضية الضمان الاجتماعى ورواتب التقاعد .

٥) أن تكف الدولة عن الدخول في المجالات الاستثمارية التي يمكن للقطاع الخاص بما في ذلك القطاع المشترك أو الأجنبي أن يقوم بها مثل مشروعات الصناعات التحويلية ، وأن يحصر دور الاستثمار العام في المجالات المتعلقة ببناء واستكمال البنية الأساسية حيث أن القطاع الخاص أكفأ من القطاع العام في إنشاء وإدارة مثل هذه المشروعات .

٦) رفع أسعار بعض الضرائب غير المباشرة ، والعمل على إدخال ضريبة المبيعات في النظام الضريبي.

٧) زيادة أسعار مواد الطاقة وبخاصة التي تستخدم في أغراض الاستهلاك العائلي ، والاقتراب من الأسعار العالمية لها . وكذلك زيادة أسعار الخدمات العامة للحكومة مثل خدمات النقل والمواصلات والاتصالات وخدمات التعليم والصحة وغيرها.

٨) بيع المشروعات المملوكة للدولة وذلك لتخفيف العبء المالي والإداري عن عاتقها ، هذا بالإضافة الى تصفية المشروعات الاقتصادية غير الربحية التي تملكها الدولة.

٩) وضع حدود عليا للائتمان المصرفي المسموح به للحكومة والقطاع العام خلال فترة البرنامج .

١٠) ضرورة وضع حد أقصى لمجموع العجز في الموازنة العامة ونسبته الى الناتج المحلي الاجمالي خلال سنوات البرنامج .

تلك هي أهم السياسات والإجراءات المالية والنقدية التي يطلبها صندوق النقد الدولي في تنفيذ برامج التثبيت الاقتصادي مع الدول النامية لعلاج عجز الموازنة العامة .

وتجدر الإشارة هنا الى أن تلك المطالب والإجراءات لا تصاغ بشكل عام ونجريدى ، وإنما تحدد فى شكل أهداف كمية ورقمية محددة يتعين تحقيقها خلال فترة البرنامج وفى ضوء جدول زمنى معين . ويتضمن البرنامج عادة شروط أداء مالى أو معايير للأداء ، بمعنى وجود شروط يجب أن تتحقق وإلا يوقف حق الدولة العضو فى الحصول على الموارد المقررة فى البرنامج .

ورغم أن هذه السياسات تصب فى مجال تحجيم الإنفاق العام وفى مجال زيادة الموارد العامة ، إلا أن الصندوق يشترط أن ما يتبقى من عجز فى الموازنة العامة بعد تطبيق هذه السياسات يجب أن يمول بموارد حقيقية ، بمعنى أن تبتعد الدولة عن طبع البنكنوت والاقتراض من الجهاز المصرفى وأن تعتمد فى تمويل ما تبقى من العجز بالنزول إلى السوق النقدى والمالى بأوعيته الادخارية المختلفة للاقتراض منه شأنها فى ذلك شأن القطاع الخاص . وهنا تبرز سياسة أنون الخزانة فى بداية البرنامج لاستئصال التضخم ، يتبناها سياسة السندات الحكومية فى مراحل تالية .

ويفضل صندوق النقد الدولى تمويل أو تغطية ما يتبقى من عجز الموازنة العامة بعد تطبيق السياسات عاليه عن طريق إصدار أذونات الخزانة العامة مستحقة الدفع أو الوفاء بعد ثلاثة أشهر أو ستة أشهر من تاريخ إصدارها وذلك بدلاً من إصدار سندات عامة ذات آجال تصل إلى عام أو أكثر فى بداية تطبيق برنامج عجز الموازنة العامة . ويرجع ذلك إلى أن الاقتصاد النامى خلال تنفيذ برامج التثبيت يمر بمرحلة تحول ويهدف إلى تخفيض معدل التضخم فى هذا الاقتصاد انخفاضاً ملموساً خلال السنوات الأولى من البرنامج . وفى مثل هذه الظروف لا محل للارتباط بسندات الخزانة للعامة ذات الأجل الطويل ، بل إن المصلحة واضحة فى الاقتصاد على أنون الخزانة قصيرة الأجل بحيث يمكن تغيير سعر الفائدة على الإصدارات الجديدة بما يتماشى مع الانخفاض فى معدلات

التضخم . ويعتبر الصندوق أن هذه المرونة فى أسعار الفائدة على أدوات الخزنة العامة تحقق مصلحة الخزنة العامة بانخفاض تكلفة الاقتراض كلما انخفضت معدلات التضخم ، كما تحقق مصلحة المستثمر بإمكانية الاستفادة من أى ارتفاع محتمل فى أسعار الفائدة . وبعبارة أخرى ، فإن أدوات الخزنة العامة فى بداية برنامج التثبيت الخاص بعلاج عجز الموازنة العامة فى الاقتصاد النامى تسمح بتوزيع عادل لمخاطر التغير فى أسعار الفائدة بين المقرض والمقترض .<sup>8</sup>

ومن المعلوم أن استراتيجية برامج التثبيت لصندوق النقد الدولى تقوم على أساس احتواء التضخم فى السنوات الأولى من هذه البرامج ثم العمل على استئصاله فى فترات لاحقة .

### ٣ - المحور الثالث : السياسات النقدية :

تعطى برامج التثبيت لصندوق النقد الدولى أهمية خاصة وارتكازية لضبط نمو عرض النقود ضبطاً محكماً لأن فائض الطلب المسبب للتضخم يناظره إفراط حدث فى السيولة المحلية . ولهذا فإن برامج التثبيت تتضمن سياسة نقدية صارمة أهمها :

١ - البعد عن الإصدار النقدى ، نظراً لأنه المسئول الأول والأخير عن الضغوط التضخمية فى الدول النامية ، وهو المسئول أيضاً عن التسارع بوصول التضخم إلى حالات التضخم الجامح فى بعض الدول النامية . ويعرف هذا النوع من التضخم بالقوة الساحبة للطلب Demand Pull Inflation ، وهو نزيف مستمر يصيب الاقتصاد القومى سنة بعد أخرى كلما حدث ضخ لنقود جديدة . وتؤكد برامج التثبيت لصندوق النقد الدولى على هذا المبدأ ، فالإصلاح الاقتصادى بكل مكوناته ومقوماته غير ممكن فى ظل التضخم ، فلا يمكن اتباع سياسة سليمة لسعر الصرف وسعر الفائدة وعلاج عجز الموازنة وميزان المدفوعات وتحرير

التجارة الخارجية وتشجيع الاستثمارات الوطنية والأجنبية وتطبيق سياسة التخصيصية في ظروف تتسم بالارتفاع المستمر في الأسعار والتسارع في معدلات التضخم . لذا كانت نقطة البداية في برامج التثبيت للصندوق هو العمل على احتواء التضخم ثم استئصال شأفته . ومن هنا فإن الصندوق يتفق مع المدرسة النقدية في أن يكون الهدف الجوهري للسياسة الاقتصادية هو مكافحة التضخم ، أي تحقيق الاستقرار النقدي وليس هدف الاستقرار الاقتصادي الذي يضعه الاقتصاديون الكينزيون على رأس أهداف السياسة الاقتصادية .

٢ - زيادة أسعار الفائدة المدينة والدائنة على أساس أن هذه الزيادة تؤدي إلى نتيجتين مرغوبتين :

الأولى ، وهي زيادة الانخار المحلي وعلى الأخص إذا أصبح سعر الفائدة الحقيقي موجبا .

والثانية ، ترشيد استخدام رأس المال بزيادة كلفة الاقتراض .

٣ - وضع حدود عليا ( سقف ) للالتئمان المصرفي لا يجوز تعديلها خلال فترة البرنامج وبخاصة الالتئمان الخاص المسموح به للحكومة والقطاع العام خلال فترة تنفيذ البرنامج ، حتى ولو أدى هذا إلى الإضرار بتمويل الخدمات العامة والإنتاج في مشروعات القطاع العام وإلى وجود طاقات عاطلة حتى يمكن تحجيم الطلب في الاقتصاد الوطني .

٤ - تنمية أسواق رأس المال وتحرير التعامل فيها ( البورصات ) ، حيث تعد أسواق رأس المال في نظر صندوق النقد الدولي من الأدوات الرئيسية اللازمة لعمليات الاستثمار والتنمية ، وهي تمثل في نظره حجر الزاوية في النظم الاقتصادية الحديثة ، خاصة تلك التي تعتمد على اقتصاديات السوق لما تنتجه هذه الأسواق من قدرة على التمويل الذاتي والاقتراض .<sup>9</sup>

## ١ - سوق الأوراق المالية ( البورصة ) :

يمكن تعريف سوق الأوراق المالية بمعناها الضيق - وهو التعريف الأكثر شيوعا - بأنه السوق المنظم للأسهم ( حقوق الملكية ) والسندات ( أدوات الدين ) التي تباع وتشتري عن طريق خدمات الوسطاء والمتعاملين في السوق وضامني الاكتتاب . أى أن سوق رأس المال بهذا المعنى هو البورصة أو سوق الأوراق المالية التي تتم فيها تبادل الحقوق والالتزامات . ويمكن تقسيم هذه الحقوق إلى نوعين : هما الأوراق المالية والنقد ، أى أن السوق هو تنظيم يتم من خلاله تبادل الأوراق المالية بالنقد . ويعتبر هذا التنظيم جزءا من آلية الاقتصاد الحر .

وإذا كانت وظيفة سوق المال ( البورصة ) تتحدد في كونها تجعل من الممكن نقل أو تحويل ملكية الأسهم والسندات ، فإن سوق رأس المال هي مصدر أيضا لخلق رأس المال الجديد ، وأنه نظام يتدفق بموجبه رأس المال من وحدات تنقسم بمدخرات صافية إلى وحدات ذات عجز ترغب في استثمار هذه المدخرات . وقد نشأت الأسواق المالية في أبسط صورها ممثلة في جانب منها بعرض الأموال وفي الجانب الآخر بطلب هذه الأموال . فهي والحال هذه بمثابة الوسيط بين المدخرين ( أفراد وبنوك ومؤسسات ادخارية تتجمع لديها المدخرات ) وبين المستثمرين الذين هم بحاجة إلى المدخرات لتمويل استثماراتهم الجديدة أو التوسع في القائم منها .

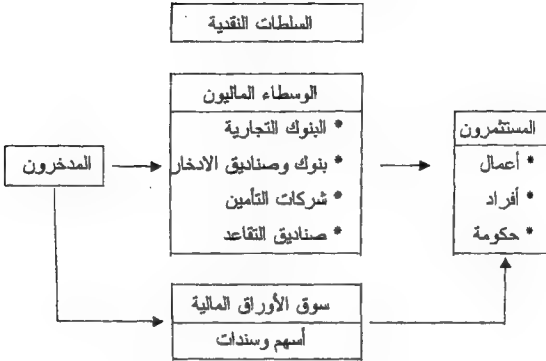
ومن أهم خصائص الاقتصاديات المعاصرة هو التمايز بين نمط الإنفاق ونمط توزيع الدخل مما يؤدي إلى ظهور وحدات فائض Surplus Units ووحدات عجز Deficit Units ، الأولى تنفق أقل من دخلها والثانية أكثر من دخلها . وهكذا تقوم الحاجة إلى نقل الفائض من الوحدات الفائضة ووضعه تحت تصرف الوحدات ذات العجز ، مع توفير مقابل مناسب يوفر قدرا من الضمان والعائد المقبول . وهنا تأتي وظيفة سوق رأس المال والمؤسسات والهيئات المالية.

وهناك مجموعتان من المؤسسات التي تسهل تدفق هذه الأموال من المدخرين إلى المستثمرين ، وهى :

- ١ - المجموعة الأولى : وتشمل المؤسسات المالية كالبנק التى تقبل ودائع المدخرين وتقرض الأموال إلى المستثمرين الذى تمثلهم مؤسسات الأعمال .
- ٢ - المجموعة الثانية : وتشمل الأسواق المالية ( البورصة ) حيث يتقابل المدخرون والمستثمرون فى السلع الحقيقية مباشرة فى الأسهم والسندات .

وعلى هذا فإن هذه الأسواق المالية وهى سوق الأموال طويلة الأجل تمثل مجموعة الترتيبات التى تؤمن تعبئة المدخرات النقدية وتوجيهها نحو الأغراض الإنتاجية مع الإبقاء فى نفس الوقت على بعض سيولتها . ومن هنا فإن أهم العوامل التى تؤثر على نمو السوق المالية هو حجم المدخرات ومقدار ما يعرض منها للاستثمار بواسطة السوق ، وكذلك مقدار الطلب على الأموال طويلة الأجل . فالسوق على هذا الأساس مرتبطة إلى حد كبير بدرجة النمو الاقتصادى ، وبالتالي لا يمكن تنميتها بمعزل عن الوضع الاقتصادى والسياسة الاقتصادية .

ويوضح المخطط التالى صورة مبسطة جدا لتدفق الأموال فى الأسواق المالية من المدخرين إلى المستثمرين ، وذلك تحت مظلة السلطات النقدية التى تملك زمام التوجيه والإشراف والمرجع الأخير للأموال .



مخطط تدفق الأموال في الأسواق المالية (البورصة)

وإذا اعتبرنا - للتسهيل والتبسيط - أن المجتمع يتكون من قطاعين رئيسيين

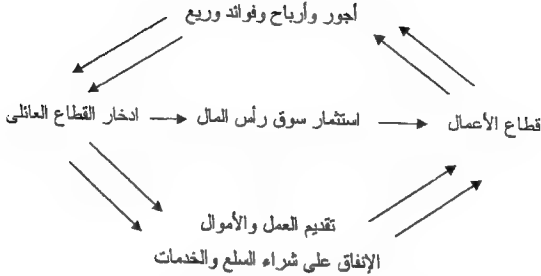
هما :

- ١ - القطاع العائلي : ويشمل جميع الأفراد في المجتمع أي المستهلكين أصحاب عوامل الإنتاج المختلفة من عمل ورأس مال وتنظيم وأرض ، وهم الذين يوزع عليهم الدخل فيتصرفون فيه بين الاستهلاك والاستثمار .
- ٢ - قطاع الأعمال : ويشمل قطاعات الإنتاج المختلفة السلعية والخدمية .

فإنه يمكن بيان شكل العلاقات المترابطة والمبسطة بين القطاعين الرئيسيين

من المخطط التالي :





ويتبين من هذا المخطط أن قطاع الأعمال يقوم بتوزيع الدخل القومى فى صورة مكافآت عناصر أو عوامل الإنتاج المختلفة التى شاركت فى العملية الإنتاجية الخاصة بهذا الدخل فى القطاع العائلى فى صورة أجور وأرباح وفوائد وريع ، أى مجموع الدخول التى تمثل الدخل القومى . وفى المقابل يتبين أن ادخار القطاع يمكن أن يوصف بأنه الفرق بين الدخل المتاح لهذا القطاع وبين الإنفاق على استهلاكه من السلع والخدمات ، فهو يقوم باستخدام الدخول التى يحصل عليها بإنفاق جزء من الدخل لتغطية إنفاقه الجارى على السلع والخدمات التى يعرضها له قطاع الأعمال ويقوم بادخار الجزء الباقى من الدخل ليعود عن طريق تحويله إلى استثمارات عن طريق سوق رأس المال .

وتتم عملية الاستثمار والادخار فى النظم الرأسمالية بحيث يقوم بهاتين العمليتين أناس مختلفون لأسباب مختلفة ، فهذه هى الحقيقة المهمة فى المجتمع الصناعى المعاصر - كما يرى سامليسون - ، ذلك أن الاستثمار فى رأس المال الحقيقى للمجتمع تنفذه فى الاقتصاديات الحديثة مشروعات الأعمال وخاصة الشركات ، بينما الادخار تقوم به مجموعة أخرى هم الأفراد فى القطاع العائلى.<sup>10</sup>

ويمكن إلقاء نظرة سريعة على أهداف ووظائف سوق رأس المال (البورصة) ، فمما لا شك فيه أن لسوق رأس المال أهداف ووظائف متعددة ، نبرز بعضها فى التالى :

١ - من المعروف أن المشكلة المالية التى تواجه البلدان النامية تتركز أساسا فى شحة الموارد المالية التى تتطلبها عملية التنمية ، بالإضافة إلى سوء تخصيص وترشيد الموارد وذلك لعدد من الأسباب من بينها غياب أو ضعف الأسواق المالية المنظمة فى تلك البلدان . ومن هنا فإن إيجاد أسواق المال فى تلك البلدان يعمل على توفير الوسائل التى تتم من خلالها ( حشد وتعبئة ) المدخرات الوطنية وتوفير السيولة المالية من خلال آلية الأسعار ، كما تعمل على تخصيص وترشيد الأموال ، وبذلك تهيئ عنصر الثقة فى الادخار والاستثمار . ويعتبر ذلك من أهم أهداف ووظائف سوق رأس المال .

٢ - إمكانية تشجيع السعى وراء اقتصاديات الحجم وذلك بالسماح للشركات الاستثمارية من تحقيق طاقة إنتاجية أوسع مع إمكانية تجنب تركيز النفوذ الاقتصادى المفرط وتوفير قاعدة لتحقيق توزيع متوازن للثروة والدخل ، ذلك أن طرح أسهم الشركات فى الاكتتاب العام يؤدى إلى توسيع الحجم الاقتصادى كما يؤدى فى الوقت نفسه إلى توسيع قاعدة المشاركة وتلافى التركيز الشديد للثروة فى أيدي عدد محدود من رجال الأعمال والرأسماليين .

٣ - إمكانية الضغط على الشركات لتعظيم الربح فيها وسعيها نحو سياسة إدارية أفضل باستخدام المديرين الأكفاء ، إذ كلما كانت القاعدة لحملة الأسهم واسعة كانت عامل ضغط على إدارة الشركة وحافزا لتحسين الأداء ورفع مستوى الإنتاجية . وهذا الأمر يرتبط أيضا بموضوع الإفصاح عن المعلومات المالية والاستخدام السليم للمعلومات الداخلية .

٤ - تشجيع عملية نقل النشاط الاقتصادي إلى أيدي الوطنيين ، إذ أن طرح الأسهم التي يمتلكها الأجانب في الشركات الوطنية يمكن المواطنين من شرائها ، الأمر الذي يساعد تدريجيا على تحرير النشاط الاقتصادي .

٥ - ويرتبط بهذا الهدف والوظيفة الأخيرة موضوع التخصيصية حيث تبرز أهمية وجود سوق رأس المال كأداة لتحقيق إمكانية تشجيع نقل الملكية من خلال طرح الأسهم التي تمتلكها الدولة لمواطنيها . وبدون وجود مثل هذه السوق فإن يتوفر لسياسة التخصيصية النجاح ، وربما يؤدي ذلك إلى احتكار قلة من الرأسماليين لحيازة أسهم الشركات التي تتخلى عنها الدولة عن طريق برنامج التخصيصية.<sup>11</sup>

## ٢ - آلية الارتباط بين سوق الصرف وسوق الأوراق المالية :

يتطلب العمل على فتح أسواق المال المحلية أمام رؤوس الأموال الأجنبية وتشجيعها على التدفق في الدخول للتعامل في هذه الأسواق عمل بعض الترتيبات الخاصة بقابلية تحويل العملة الأجنبية لغير المقيمين حتى ولو لم يتم تحرير حساب رأس المال لميزان المدفوعات بالكامل .

فترتيبات قابلية تحويل العملة المحلية لغير المقيمين هي ضمان الخروج لرؤوس الأموال الأجنبية في أي وقت تشاء ، وهي في ذات الوقت نفسه آلية الارتباط بين سوق الصرف ( سوق العملات الأجنبية ) وسوق الأوراق المالية ، ذلك أن العائد على الاستثمار لغير المقيم ( المستثمر الأجنبي ) يتوقف بشكل كبير على سعر الصرف وحركته ، وهو ما يطلق عليه مخاطر سعر الصرف .

ويمكن تفسير ذلك على النحو التالي :

١ - فإذا حدث لأى سبب من الأسباب ظهور عجز كبير فى ميزان المدفوعات أو تفاقم فى العجز الحالى بشكل غير متوقع للدولة ، بحيث يبدو معه أن تخفيض سعر صرف العملة المحلية أت لا ريب فيه أو لا محالة ، فإن ذلك قد يفجر أزمة تتخذ شكل موجة فى صورة بيع الأصول المالية بما فيها الأوراق المالية كالأسهم ، وذلك بهدف الخروج برؤوس الأموال إلى الخارج ، وهو ما يؤدى إلى الانخفاض الحاد الذى يتوقف على حجم المبيعات فى أسعار الأسهم والأوراق المالية الأخرى.

٢ - كما يمثل هذا ضغط على سوق الصرف الأجنبى من أجل تحويل رؤوس الأموال إلى العملة الأجنبية حتى تتحقق عملية الخروج ، ذلك أن تخفيض سعر صرف العملة المحلية من شأنه أن يثير التوقعات باحتمال تكرار عملية التخفيض .

٣ - كما أنه يرفع من تكلفة التمويل للعملة الأجنبية ومن ثم يمثل خسارة للمستثمر أو المتعامل فى السوق المالى المحلى عند الخروج .

٤ - كذلك فإن محاولة التصدى لانخفاض سعر صرف العملة المحلية عن طريق رفع سعر الفائدة بهدف تعويض المستثمر عن خسارته من تدهور سعر الصرف ، قد يدفع إلى موجة أخرى من مبيعات الأسهم فى سوق الأوراق المالية ، ذلك أن رفع سعر الفائدة يرفع من تكلفة الأموال وبالتالي يأكل جزءا من العائد .

٥ - هذه الموجة الجديدة من المبيعات بجانب دفعها لحركة أسعار الأسهم إلى أسفل تمارس ضغوطا شديدة على سوق الصرف الأجنبى ، مما قد يساعد على سرعة تخفيض العملة . ويتوقف الأمر فى النهاية على حجم التحويلات من العملة المحلية إلى العملة الأجنبية .

٦ - وفى هذه الحالة فإن محاولة السلطات النقدية فى الدولة وقف تدهور سعر الصرف من خلال استخدام جزءا من الاحتياطي الدولى بالعملة الأجنبية ، أى من

خلال شراء العملة المحلية وزيادة عرض العملة الأجنبية يؤدي إلى تآكل نسبة هامة من هذا الاحتياطي في زمن قصير مما قد يولد موجة تشاؤمية خاصة بالمستقبل بما يدفع إلى حركة جديدة من مبيعات الأوراق المالية ( الأسهم ) رغبة في تحقيق الخروج من السوق المحلي .

٧ - ونظرا إلى أن رصيد الاحتياطي الدولي من العملات الأجنبية لدى السلطات النقدية للدولة يعتبر إحدى المؤشرات الأساسية الهامة التي تتابعها المؤسسات المالية الدولية وكبار المستثمرين الدوليين من أجل ترتيب الجدارة الائتمانية والاستثمارية للدول ، فإن تدهور هذا الاحتياطي الدولي قد يدفع هذه المؤسسات الدولية وكبار المستثمرين الدوليين إلى إعادة النظر في ترتيب الجدارة الائتمانية أو الاستثمارية للدولة .

وقد يوضح أهمية وخصوصية آلية الارتباط بين سوق الصرف وسوق الأوراق المالية في الأزمات المالية التي حدثت في أجزاء متعددة من العالم كأزمة المكسيك في نهاية ١٩٩٤ وبداية ١٩٩٥ وأزمة جنوب شرق آسيا وعلى الأخص أزمة النمر الكوري إذا عرفنا أن حجم التعامل اليومي في أسواق الصرف الأجنبي قد بلغ في الآونة الأخيرة نحو ١,٥ تريليون دولار أمريكي ، مما يعني أنه يصعب على البنوك المركزية سواء بمفردها أو مجتمعة أن تحارب الجهود المتكاثفة لكبار المضاربين للتأثير على مستوى سعر صرف عملة معينة . فتدل الإحصاءات المالية الدولية في هذا الخصوص أن صناديق الاستثمار التي تقع تحت تصرفها هذه الكمية المهولة من الأموال تستطيع الحصول على بلايين الدولارات بتكلفة منخفضة - أو حتى بدون تكلفة - لتحركها ذهابا وإيابا عبر العالم في لمح البصر، بلغ حجمها نحو ١,٥ تريليون دولار في اليوم الواحد في السنين الأخيرة من التسعينيات من القرن العشرين . ولذا فقد أطلق البعض على المضارب اصطلاح (المستثمر الاستخراجي ) نظرا لأنه يستخرج الأرباح من الأنشطة الإنتاجية للآخرين .<sup>12</sup>

### ٣ - الجديد فى السياسة النقدية فى تقرير صندوق النقد الدولى لعام ١٩٩٧ :

ترجع الأزمة المالية والاقتصادية فى دول جنوب شرق آسيا فى النصف الثانى من عام ١٩٩٧ ضمن ما ترجع إلى الضعف والاختلال المصرفى ، وكان من أهم مظاهره هو ضعف واختلال الرقابة المصرفية فى تلك الدول . وكان ذلك حافزا قويا لدى لجنة بازل للاجتماع فى الربع الأخير من عام ١٩٩٧ وأعداد تقريرها حول المبادئ الرئيسية لكفاءة الرقابة المصرفية Core Principles for Effective Banking Supervision .

وقد تضمنت برامج التثبيت لصندوق النقد الدولى ضمن ما تضمنت للنمر الكورى - وغيره من دول جنوب شرق آسيا - هيكله القطاع المالى فى تلك الدول لرفع كفاءة الرقابة المصرفية وغيرها من الأدوات المصرفية الأخرى ، وأهم ما ورد فى برنامج النمر الكورى فى هيكله القطاع المالى التالى :

\* الموافقة التشريعية على عدة مشروعات لهيكله القطاع المالى تشمل : مشروعات للبنك المركزى الكورى يكفل استقلالته وحفاظه على استمرار الأسعار كوظيفة أساسية . ومشروع قرار لتقوية الرقابة على أعمال البنوك التجارية والمتخصصة وشركات الأسهم وشركات التأمين ومشروع قرار باعتماد الحسابات المالية من مراجعين خارجيين .

\* هيكله المؤسسات الاستراتيجية المضطربة بإتباع استراتيجيه تسمح بالخلق والاندماج والتملك لهذه المؤسسات بمعرفة جهات وطنية أو أجنبية ، واعتماد مبادئ واضحة لتقاسم الخسائر بين الدائنين وحاملى الأسهم ، والإسراع بالتخلص من القروض غير المستخدمة ، وإحلال نظام الضمان الشامل المعمول به بنظام الإيداع التأمينى المحدود ، وإعداد جدول زمنى تلتزم البنوك خلاله باتباع معايير

بازل ، وتحسين مستويات الوقاية بين الديون المعنومة ، وتقديم الدعم للمؤسسات المالية فى ظل قواعد محددة وشفافية كاملة ، وتقوية النظم المحاسبية لتتناسب مع النظم الدولية ، ومراجعة الحسابات المالية للمؤسسات التمويلية الضخمة بمعرفة الشركات الدولية المعترف بها ، وزيادة عدد العاملين بأقسام الرقابة على البنوك التجارية لضمان المتابعة الفعالة فى البنوك المضطربة ، والإسراع بالسماح بدخول الأجانب إلى قطاع التمويل الكورى بما فى ذلك السماح للأجانب بفتح فروع للبنوك وشركات السمسة . ومراقبة عمليات الإقراض والاقتراض التى تقوم بها فروع البنوك الكورية بالخارج للتأكد من سلامتها مع إعلان الفروع غير القادرة على البقاء . ومراجعة أسلوب إدارة احتياطي النقد بالبنك المركزى بهدف تناسبه مع المستوى الدولى ، وفى سبيل ذلك سيتم الإقلال من الإيداع لدى فروع البنوك الكورية بالخارج . وتشجيع المؤسسات المالية على تحسين أسلوب تقويم المخاطر وتقوية استعادة القروض .<sup>13</sup>

وقد تميز تقرير صندوق النقد الدولى ١٩٩٧ عن غيره من تقارير الصندوق بأنه يحتوى على مبادئ لجنة بازل بشأن " المبادئ الرئيسية لكفاءة الرقابة المصرفية " Core Principles for Effective Banking Supervision ، بعد أن وافق رئيس لجنة بازل على إلحاق وضم المبادئ الرئيسية لتتشر مع تقرير صندوق النقد الدولى الذى تناول الاتجاه نحو إطار للاستقرار النقدى . وفى الحقيقة فإن نشر مبادئ لجنة بازل بشأن المبادئ الرئيسية لكفاءة الرقابة المصرفية مع تقرير صندوق النقد الدولى يحقق عدة أهداف أهمها :

\* أن تأخذ الهيئات الدولية حسابات المبادئ الرئيسية لكفاءة الرقابة المصرفية فى أنشطتها مما يؤدى إلى تعزيز وتقوية الاقتصاد الكلى والاستقرار المالى والسلامة المصرفية للدول الأعضاء فى تلك الهيئات سواء صندوق النقد الدولى و البنك الدولى أو الهيئات الدولية الأخرى .

\* إن نشر مقررات لجنة بازل حول المبادئ الرئيسية لكفاءة الرقابة المصرفية من خلال تقرير صندوق النقد الدولي سيجعله يحظى بالمكانة الدولية وكذلك ميزة سعة الانتشار .

\* إن مقررات لجنة بازل حول المبادئ لرئيسية للكفاءة المصرفية ستتيح لكثير من الدول التي ستطبقها المحافظة على السلامة والكفاءة المصرفية وتجنب الكثير من المخاطر وتقليل تكاليف المشاكل المصرفية وبالتالي سيكون لها أثرها الإيجابي على الاقتصاد الكلي لتلك الدول .

\* توضيح أهمية دور صندوق النقد الدولي من خلال مسؤولياته في دفع الرقابة على السياسات الاقتصادية للدول الأعضاء وتوضيح مواطن عدم السلامة المالية .

\* تقديم الإطار العام للعمل على تقوية أسس الرقابة المصرفية وتطوير المبادئ الرئيسية للرقابة المصرفية بما نتيجته ملاحظات الجهات الدولية المختلفة والدول الأعضاء بحيث يمكن مراجعته في الاجتماع الدولي للمراقبين في البنوك القادم وبشكل سنوى بعد ذلك ، وذلك كله من خلال لجنة بازل .

ويلاحظ أن الموضوع الأساسي لتقرير صندوق النقد الدولي يدور في الأصل حول معايير لجنة بازل للرقابة المصرفية ، لضمان السلامة المالية والكفاءة المصرفية ، ومعايير الرقابة الدولية للأسواق الناشئة . ويستعرض صندوق النقد الدولي في هذا التقرير دوره في حفز وتعزيز الاستقرار المالي ، إلى جانب عرض أهم مقررات لجنة بازل بشأن المبادئ الرئيسية لكفاءة الرقابة المصرفية ، وكذلك المبادئ والتوصيات للمنظمة الدولية لوكالات الأوراق المالية لتنظيم ورقابة الأسواق المالية ، وعرض لأهم العناصر الرئيسية لمعايير الرقابة الملائمة للأسواق الناشئة في إطار عمل هذه المنظمة ، وذلك حتى تتمكن الدول المستخدمة لتلك المعايير من معرفة مدى كفاءة إطار البنية المالية والسلامة المصرفية .



## أ - الاتجاه نحو إطار الاستقرار النقدي :

أما فيما يتعلق بتقرير صندوق النقد الدولي لعام ١٩٩٧ فقد ركز على الاتجاه نحو إطار الاستقرار النقدي نتناول فيما يلي أهم نقاطه مع إضافة مدى اشتغال النظم والقوانين المصرفية المصرية لها .<sup>14</sup>

١ - تجمعت لدى صندوق النقد الدولي الخبرة والرؤية الشاملة التى يمكنها أن تعزز عمل لجنة بازل والمجهودات الهادفة إلى الرقابة المصرفية وتحقيق الأمان والسلامة المصرفية وذلك من خلال تصميم وتنفيذ برامجه فى التثبيت الاقتصادى. وفى هذا الخصوص فإن الصندوق يرى أن هناك عوامل داخلية وخارجية تؤثر فى الأداء المصرفى وأن السلامة المصرفية لا تقتصر فقط على البنية المصرفية وآليات التنفيذ ، ولكن عدم استقرار البنية الاقتصادية المحلية يعد أحد أهم المصادر الرئيسية لضعف السلامة المالية بما يظهر فيها من تذبذب أسعار الفائدة وتقلب حاد لأسعار الصرف ، والإخلال النقدي وارتفاع معدلات التضخم ، وزيادة مخاطر الائتمان والمخاطر الكلية للسوق بوجه عام . وعلى ذلك فإن الصندوق يوسع مفهومه للسلامة المصرفية ، حيث يرى أن الكفاءة المصرفية يجب أن تبدأ بإصلاح مظاهر الخلل فى البنية الاقتصادية الكلية حتى لا تقوم المخاطر الاقتصادية بانعكاس سلبي على كفاءة النظم المصرفية . ثم يأتى دور الإدارة المصرفية نفسها ومدى كفاءتها وقدرتها على الإدارة وكذلك ضعف هياكل الحوافز بالبنوك والتى تقود إلى ضعف الكفاءة المصرفية . وبالتالي فإنه يجب إصلاح تلك الاختلالات السابقة التى تؤدى إلى ضعف النظم المصرفية ، ثم يبدأ من هنا تطبيق معايير الرقابة المصرفية على أسس سليمة ، مع زيادة عنصر الشفافية كأحد العناصر الهامة لضمان السلامة المالية .

وبالنسبة لمصر فإن النظام المصرفى المصرى يعمل فى الوقت الحاضر فى إطار بيئة اقتصادية مواتية بعد تنفيذ برنامج الإصلاح النقدي والمالى الذى تم

فيه القضاء على بعض مظاهر الاختلالات التي كانت تهدد استقرار بيئة الاقتصاد الكلى كالتضخم وانهيار سعر الصرف وجمود سعر الفائدة وعجز الموازنة العامة وعجز ميزان المدفوعات الخ ... بحيث أصبحت مضر في الوقت الحاضر إحدى الأسواق الناشئة على خريطة الاستثمار العالمى ، وقل فيها بشكل كبير درجة المخاطر الاقتصادية والمالية وكذلك العوامل الأخرى التي يمكن أن يكون لها انعكاساتها السالبة على بيئة العمل الاقتصادى الكلى ومن ثم على بيئة العمل المصرفى .

أما عن موضوع ضعف الإدارة البنكية التي تؤدي إلى ضعف النظم المصرفية ، فمصر ليست من الدول الفقيرة في الخبرات المصرفية التي يتحدث عنها تقرير صندوق النقد الدولي ، خاصة وأن النظم المصرفية بدأت في مصر منذ القرن الماضى وتطورت مع الحقب التاريخية المختلفة ، وتجربة بنك مصر وشركاته أكبر شاهد على ذلك ، كما أن دور البنوك المصرية في الإصلاح المالى والنقدى ونجاحها في القضاء على مظاهر الاختلالات في البنية الاقتصادية الكلية كان كبيراً للغاية ، كما أن البنوك المصرية قد أسهمت في تنفيذ برنامج التخصيصية منذ بدايته حتى الآن ، بالإضافة إلى ما قامت به من تنشيط سوق المال وخلق العديد من المؤسسات المالية التي تعمل بنجاح كصناديق الاستثمار وشركات رأس المال المخاطر وشركة المقاصة وتسوية المعاملات المالية .

٢ - هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن التقرير يتحدث عن أهمية وجود إطار للتنظيم والرقابة المصرفية على البنوك والتي تكفل في طياتها بقاء الأنظمة المصرفية بوجه عام في إطار من السلامة المصرفية وبما تشتمل عليه تلك الأنظمة الرقابية من رقابة داخلية وخارجية ومعدل كفاءة رأس المال وقواعد منظمة للسيولة المصرفية وغيرها مما يؤدي إلى الكفاءة في إدارة المخاطر التي تواجهها النظم المصرفية .

ومن ناحية الإطار الرقابي فإن النظام المصرفي المصري لديه إطار وتنظيم للرقابة المصرفية كافية التشريعات ويتطور وفقا للتطورات فى البيئة الاقتصادية بما يكفل مرونة وكفاءة أساليب الرقابة المصرفية وأساليب إدارة المخاطر .

\* وتتناول المادة (٣٩) من القانون ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ فى فقراتها أ ، ب ، ج المحظورات على البنوك التجارية ، وأصبحت تلك الفقرات من أهم المعايير الرقابية على البنوك التجارية ، وعلى وجه الخصوص د والتي تم تعديلها بالقانون ٣٧ لسنة ١٩٩٢ لتعدل النسبة التى يحظر على البنوك التجارية امتلاك أسهم الشركات المساهمة فيها لتصبح ( يحظر على البنوك التجارية امتلاك أسهم الشركات المساهمة بما تزيد قيمته على ٤٠% من رأس المال المصدر للشركة وبشرط ألا تجاوز القيمة الاسمية التى يملكها البنك فى هذه الشركات مقدار رأس ماله المصدر واحتياطياته ، ولوزير الاقتصاد زيادة الحدين المذكورين عند الاقتضاء بناء على اقتراح محافظ البنك المركزى ) .

\* كما تناولت المادة (٣٩) مكرر من القانون ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ موضوع حظر البنوك التجارية إعطاء قروض أو مبالغ تحت الحساب أو تسهيلات ائتمانية أو ضمان من أى نوع لأعضاء مجلس الإدارة أو لأى منشأة يكون أعضاء مجلس إدارته شركاء فيها أو أعضاء فى مجالس إدارتها وذلك بصفتهم الشخصية ، وذلك فى إطار السلامة المصرفية وبما يضمن الحياد لإدارة البنك .

\* وتناولت المواد (٤٠) و (٤١) من القانون المذكور القواعد العامة التى يضعها البنك المركزى فى تتبع الرقابة على البنوك التجارية وفقا لمقتضيات حالة الائتمان والتى تنظم موضوعات السيولة والاحتياطيات الواجب توافرها لمواجهة المخاطر والحدود القصوى لقروض البنوك التجارية واستثماراتها ونسبة الاحتياطى القانونى الواجب الاحتفاظ به لدى البنك المركزى .

\* كما حددت المادة (٤٢) من القانون ١٦٣ لعام ١٩٥٧ وتعديلاتها فى القانون ٣٧ لعام ١٩٩٢ ، الجزاءات التى توقع على البنك التجارى الذى يخالف تعليمات وقواعد البنك المركزى والمنصوص عليها بالقانون فى الرقابة على البنوك التجارية .

\* كما تناول الفرع الثالث من القانون ١٦٣ لعام ١٩٥٧ الأحكام الخاصة بالرقابة على البنوك غير التجارية فى المواد من (٤٣ حتى ٤٧ مكرري) متضمنة القواعد الخاصة المنظمة والمعايير الرقابية التى يضعها البنك المركزى على كل نوع من البنوك غير التجارية متضمنة ما يجوز وما يحظر من عمليات فى إطار متكامل للرقابة لضمان السلامة المالية وفقا للتطور الطبيعى للنشاط الاقتصادى ثم تطوير تعريفات البنوك غير التجارية وتقسيمها إلى بنوك متخصصة ( غير تجارية ) وبنوك الاستثمار والأعمال ووضع توصيف لها وذلك فى المادتين (١٦ و ١٧) من الفصل الثانى من القانون ١٢٠ لعام ١٩٧٥ .

\* وقد احتوى قانون البنوك والائتمان رقم ١٦٣ لعام ١٩٥٧ فى الباب الثانى منه على أهم وسائل تنظيم الائتمان فى المواد من (٤٨ إلى ٥٢) .

\* وفى إطار مجال إحكام الرقابة لدعم السلامة المصرفية جاء الباب الثالث (العقوبات) فى القانون ١٦٣ لعام ١٩٥٧ ليشتمل على كافة أنواع العقوبات التى تؤخذ فى حالة مخالفة المعايير الرقابية الواردة بالقانون أو بالتعليمات المنظمة من البنك المركزى .

٣ - أثار التقرير موضوع التنسيق المطلوب بين المعايير القانونية المحلية والمعايير الرقابية الدولية بما يسهل ويعزز الرقابة وتدفق المعلومات وتبادلها بين الجهات الرقابية الدولية ، على اعتبار أن هذا الموضوع سيؤدى إلى تطوير كفاءة النظم المصرفية .

وبالنسبة لمصر فإن هذا الموضوع يجب أن يؤخذ محل اعتبار لأهميته ،  
وبالتالى من الضروري بحث أساليب تحقيق هذا التنسيق خاصة ونحن فى مصر  
نبغى الاتجاه نحو البنوك الشاملة ودخول أسواق المال العالمية بعد تحرير تجارة  
الخدمات والانضمام لمنظمة التجارة العالمية ، وكذلك تحول الاقتصاد المصرى  
إلى آليات السوق بعد الإصلاح الاقتصادى .

٤ - كما أثار التقرير توافر المعلومات اللازمة للرقابة ، حيث أن عنصر  
المعلومات فى غاية الأهمية لتطوير أى نظام وخاصة النظام المصرفى الذى  
يتعامل مع مجال واسع من المخاطر .

وبالنسبة لمصر ، فإنه على الرغم من توافر الكثير من المعلومات المطلوبة  
لإطار الرقابة المصرفية لإظهار أوضاع وحالة البنوك كفل بعضها القانون ووضع  
قواعد ونظم البعض الآخر تعليمات وقواعد البنك المركزى ، إلا أنه فى إطار  
التطورات الاقتصادية والمصرفية السريعة والتحول إلى آليات السوق وتطور  
العمليات التى تقوم بها البنوك من عمليات إدارة أموال إلى التعامل أيضا فى  
عمليات خارج الميزانية مثل صناديق الاستثمار المفتوحة وصناديق استثمار  
المخاطر وتدوير محافظ الأوراق المالية للبنوك والتعامل القريب المتوقع فى  
أسواق المشتقات ، فقد أصبح من المتوقع أن يكون حجم المخاطر التى تتعامل فيها  
البنوك كبيرا ومتنوعا . فلم تعد المخاطر مخاطر ائتمان فقط بل إنها مخاطر  
أسواق مال داخلية وخارجية ومخاطر مشتقات ، وأصبح ما يسمى بنظرية  
الصددمات الخارجية قريبا جدا من الاقتصاد المصرى ( أى انعكاس الأحداث  
الدولية على اقتصاد محلى لدولة ما نتيجة تعاملها مع الأسواق الخارجية ) ، مما  
يستلزم ضرورة الإسراع بتأسيس مركز معلومات مركزى للبنوك المصرية يقوم  
بتصنيف وتصنيف المعلومات المطلوبة من البنوك وسوق المال والاقتصاد الكلى  
والتي تفيد أغراض التنسيق بين أهداف الرقابة المحلية والدولية وتساعد البنوك

على معرفة وضعها فى السوق إلى جانب معرفة وتشخيص حالتها كل على حدة فى إطار واف من المعلومات الدقيقة .

٥ - ركز التقرير على أهمية التزام البنوك بقواعد الإفصاح المالى لكافة العمليات المصرفية ، وتقييم الأوراق المالية وعمليات خارج الميزانية ، وأوضاع وحدود ومجالات المخاطر التى يتعامل فيها البنك .

وبالنسبة لمصر فإن البنك المصرية تلتزم بالفعل بقواعد الإفصاح المالى فى الأطر القانونية التى نصت عليها التشريعات المصرفية حيث تقوم بنشر القوائم المالية وحسابات الأرباح والخسائر والميزانية والتقارير التى تعدها عن المركز المالى وأعماله بعد موافقة البنك المركزى عليها وفقا للفقرة ط من المادة (٧) من القانون ١٢٠ لعام ١٩٧٥ . كما تلتزم البنوك المصرية بتقديم بيانات شهرية للبنك المركزى عن مركزها المالى وفقا للمادة (٢٧) من القانون ١٦٣ لعام ١٩٥٧ . ومن ثم فإن البنك المصرية تلتزم بقواعد الإفصاح المالى التى ينادى بها تقرير صندوق النقد الدولى . ولعل هذا أحد أسباب انضباط وكفاءة الجهاز المصرفى المصرى .

- ٦ - كما تناول التقرير المذكور بعض عناصر السلامة المصرفية ومنها :
- \* قيام البنك المركزى بدور المقرض الأخير والذى يعد أحد المكونات الرئيسية لضمان السلامة المصرفية .
  - \* التأمين على الودائع
  - \* حصول البنك على الترخيص فى السوق الداخلى .
  - \* خروج بنك من السوق ( أى الإغلاق ) .
- ووضع التقرير المعايير اللازمة لكل موضوع من تلك الموضوعات كأساس لنجاحها .

وبالنسبة لمصر ، فهذه الموضوعات ليست بالجديدة . فالتشريعات المصرفية المصرية قد غطت كل تلك الموضوعات ، وأحدثها موضوع التأمين على الودائع كأحد الموضوعات الأساسية لضمان الكفاءة المصرفية ومنع البنك من التعثر من ناحية ، والحفاظ على أموال المودعين من جهة ثانية . فقد تم تناوله فى قانون ٣٧ لعام ١٩٩٢ فى المادة (٣١) مكرر بالكثير من التفصيل فى المواد أ ، ب ، ج ، د ، هـ ، و ، ومن الضرورى الإسراع بتأسيس هذا الصندوق .

أما معايير حصول البنك على ترخيص أو إسقاط الترخيص عن بنك ، فقد ورد بالكثير من التفصيل فى قوانين البنوك المصرية .

## ب - تقرير لجنة بازل حول المبادئ الرئيسية لكفاءة الرقابة المصرفية : Core Principles for Effective Banking Supervision

يحتوى تقرير المبادئ الرئيسية لكفاءة الرقابة المصرفية على ٢٥ مبدأ أساسيا لجمال الرقابة المصرفية هى المكون الأساسى للبنية الاقتصادية القوية ، ولأهمية دور البنوك لتعبئة المدخرات ، وتحقيق التراكم الرأسمالى المطلوب للاستثمارات . وتعتبر الرقابة المصرفية جزء من ترتيبات كثيرة يحتاجها الاستقرار النقدى ، منها سلامة الاقتصاد الكلى ، والتطور السليم للبنية الأساسية العامة ، ونظام السوق الفعال ، وإجراءات وآليات لحل مشاكل البنوك بأسلوب كفء ، والتقنيات اللازمة لخلق مستوى ملائم من الحماية الشاملة . وكل هذه الترتيبات هى بدورها شروط مسبقة لكفاءة الرقابة المصرفية .

وفى هذا الخصوص فإن مصر لديها الكثير من تلك المقومات أو الترتيبات، كما أنها تحتاج إلى تنمية البعض منها وعلى الأخص فى النواحي الإجرائية والنواحي التقنية . أما العنصر الذى يكفل إمكانية تنمية بقية العناصر فهو

الاستقرار الكلى ، وكذلك لا نستطيع أن نغفل أهمية دور الاستقرار السياسى الذى تترتب عليه كافة الأمور الأخرى .

ونورد فيما يلى مكونات المبادئ الرئيسية لكفاءة الرقابة المصرفية الواردة فى تقرير لجنة بازل :<sup>15</sup>

١ - تجئ عمليات التراخيص والموافقات للتغيرات فى الهيكل فى المبادئ من ( ٢ إلى ٥ ) لتركز على أن يكون استخدام كلمة ( بنك ) تحت الرقابة كلما أمكن ، ووضع اشتراطات الترخيص فى حدها الأدنى ، ونوعية الملكية ، ومعايير الرقابة فى حالة ما إذا كان البنك أجنبيا ، والتأكد أن هذا البنك يلتزم بمعايير بازل ، وكذلك سلطة الرقابة المصرفية .

وتحاول هذه العناصر خلق مستوى ملائم من الرقابة فى أطر تنظيمية تؤدى إلى زيادة الثقة فى النظم المصرفية المستخدمة لها .

٢ - وقد تناولت المبادئ التسعة من ( ٦ إلى ١٥ ) الترتيبات اللازمة لتنمية الرقابة المصرفية التى تناولتها لجنة بازل . وقد تناولت هذه المبادئ أحد الموضوعات الهامة جدا ، وهو التعرف على المخاطر المتعددة التى تواجه بيئة العمل المصرفى نظرا للتطورات الاقتصادية الدولية . وقد أصبح من الضرورى جدا التعرف على أنواع المخاطر التى تواجه البنوك سواء القائم أو الكامن وتوصيفها لأهمية وضع المعايير الرقابية لدى البنوك لقياس تلك المخاطر وتطوير التشريعات المحلية لتواكب المخاطر الجديدة التى قد تتعرض لها البنوك نتيجة تطوير بيئة الأعمال .

وفى هذا الخصوص فإن البنوك المصرية تتعامل حاليا فى مجال متنوع من المخاطر مما يحتم عليها أن تستفيد من تطبيق المعايير الدولية للجنة بازل فى هذا



الخصوص لتعطى المزيد من الثقة فى النظام المصرفى المصرى ، خاصة بعد أن أصبحت مصر أحد الأسواق الناشئة .

٣ - كما تناولت مبادئ لجنة بازل موضوع طرق تطوير الرقابة المصرفية . وقد تناولته فى خمسة مبادئ ( من ١٦ إلى ٢٠ ) ، وركزت فى تلك المبادئ على أهمية الرقابة الداخلية للبنوك ، وأهمية اتصالها بإدارة البنك ، وأهمية الاستعانة بمراجعين خارجيين للتأكد من دقة التقارير الصادرة من البنك والتأكد أيضاً مسن كفاية نظم إدارة المخاطر ودقة المحاسبة ونظم إدارة المعلومات بالبنك ومدى خضوع البنك للتشريعات المصرفية .

ومن الضرورى التنويه هنا أن قولين البنوك المصرية تغطى هذا الجزء الخاص بالرقابة الداخلية وتستخدم مراجعى الحسابات الخارجيين مما يؤكد أن ما تنادى به مبادئ ومقررات لجنة بازل كإطار للرقابة المصرفية هو موجود فعلاً لدى الجهاز المصرفى المصرى . ومن المرتقب أن يودى ذلك إلى المزيد من الإفصاح المصرفى لدى العالم الخارجى والمزيد من الشفافية المطلوبة لدى الجهات الدولية لإعطاء مزيد من الثقة فى كفاءة وسلامة النظام المصرفى المصرى .

٤ - أما المبدأ رقم (٢١) من مبادئ لجنة بازل ، فقد أكد على أهمية نشر القوائم المالية بالبنوك بشكل دورى لتحقيق شفافية الإفصاح ، مما يساعد على جذب الاستثمارات الأجنبية وتطوير التعامل مع العالم الخارجى . وهذا المبدأ محقق بنوره فى مصر ، وسوف يساعد بنوره على جذب الاستثمارات الأجنبية إلى مصر وتطوير التعامل المصرى مع دول العالم الخارجى وعلى الأخص بعد استكمال خطوات الإصلاح الاقتصادى فى مصر .

٥ - ويلاحظ أن مقررات لجنة بازل في وضعها للأسس الرئيسية للرقابة المصرفية لم تترك أى موضوع من مواضيع الرقابة إلا وطرقته . وفى هذا الخصوص فقد تناولت المبادئ الثلاثة الأخيرة ( من ٢٣ إلى ٢٥ ) موضوع البنوك عبر الحدود ، حيث أنه من المواضيع الهامة فى إطار تحرير أسواق المال وبعد اتفاقية تحرير تجارة الخدمات التى تسمح بانتقال البنوك وفروعها عبر الحدود بحرية ، وبالتالي فكان من الضروري إرساء آليات للرقابة تحكم هذا الموضوع سواء للدولة الأم أو الدولة المضيفة وأكدت على مبدأ تطبيق الرقابة المصرفية الموحدة من خلال وسائل ضبط كافية .

ولعل معايير لجنة بازل فى هذا الموضوع قد حسمت أمر الإطار الرقابى الواجب التعامل به مع فروع البنوك الأجنبية ومكاتب التمثيل ، بما يتيح من ضوابط دولية ملزمة للطرفين ومعايير رقابية غير قابلة للاستثناء . وستؤدى معايير بازل فى هذا المجال إلى منع الكثير من المشاكل التى تواجه الإطار الرقابى للبنوك عبر الحدود .

#### ٤ - السياسات الائتمانية الخاطئة (تركز الائتمان) والأزمات المصرفية:

وبالإضافة إلى تقرير لجنة بازل حول المبادئ الرئيسية لكفاءة الرقابة المصرفية وإطار الاستقرار النقدى للصندوق اللذان تضمنهما تقرير صندوق النقد الدولى لعام ١٩٩٧ - على النحو السابق بيانه - فإن لجنة بازل للرقابة المصرفية قد أصدرت بعد ذلك فى سبتمبر ٢٠٠٠ بعض الأسس فى مجال الائتمان والتى احتوت على ١٧ أساسا تكفل سياسة ائتمانية سليمة ، يقع على رأسها مشكلة تركيز الائتمان .<sup>16</sup>

وتشير التجارب الدولية أن السياسات الائتمانية الخاطئة هى أحد أهم أسباب أزمات البنوك ، وأن تركيز التسهيلات الائتمانية أدى إلى تعثر الائتمان فى العديد

من الدول . وفى هذا الخصوص تشير نتائج الدراسات التى بحثت فى أسباب الأزمة المالية فى الدول المتقدمة كالولايات المتحدة واليابان وفى السدول النامية كدول أمريكا اللاتينية وفى الدول للصاعدة كدول جنوب شرق أسيا إلى أن أزمات البنوك كانت هى جوهر الأزمات المالية . وكانت السياسات الائتمانية الخاطئة أو بالأحرى التى لم تتبع العرف المصرفى أحد العوامل المهمة التى أدت إلى أزمات البنوك ، وكان تركيز التسهيلات الائتمانية أحد الأسباب التى أدت إلى تعثر الائتمان .

ومن أهم الدروس التى يمكن الاستفادة منها فى مجال الائتمان فى كل من الدول المتقدمة والنامية هى أن معظم حالات التعثر فى سداد التسهيلات الائتمانية فى الدول التى مرت بأزمات بنكية أو مصرفية كانت فى أوقات الركود والكساد الاقتصادى . ويرجع السبب الرئيسى فى ذلك إلى أن البنوك فى تلك الدول قد توسعت فى منح التسهيلات الائتمانية فى أوقات الرواج الاقتصادى بدرجة كبيرة وبدون مراعاة العرف المصرفى فى مجال الائتمان واتخاذ الضمانات الكافية وقصور التحليل الاقتصادى الكلى ، وكان من ضمن الأسباب المهمة التى أدت إلى تعثر البنوك هى تركيز الائتمان بالنسبة للأفراد وبالنسبة للقطاعات الاقتصادية التى أصابها الركود بدرجة كبيرة .

ومن أمثلة الدول ذات التركيز الائتمانى المصرفى هى مصر . وتعتبر قضية تركيز الائتمان من أهم القضايا المصرفية الساخنة فيها فى السنين المعاصرة ، إن لم يكن أهمها على الإطلاق . ويظهر كبر حجم هذه الظاهرة فى مصر إذا عرفنا أن الأرقام تخبرنا بأن ١٢% من العملاء يحصلون على ٩٥% من مجموع حجم التسهيلات الائتمانية ، فى حين أن ٨٨% من العملاء يحصلون على ٥% فقط من هذه التسهيلات الائتمانية . كذلك فإن البيانات تشير إلى أن مجموع التسهيلات الائتمانية فى مصر عام ١٩٩٨ هو حوالى ١٧٨ مليار جنيه ، وأن ١٦ عميلا فقط حصلوا على ٢٧ مليار جنيه بنسبة ١٥% من مجموع التسهيلات

الائتمانية ، وأن ٤٨ عميلا فقط حصلوا على ٤٥ مليار جنيه بنسبة ٢٥% من مجموع التسهيلات الائتمانية . وهذا يشير بوضوح إلى وجود تركيز ائتماني وبالتالي ارتفاع درجة المخاطرة وخصوصا في أوقات الركود الاقتصادي . ولاشك أن تجربة الأربع السنين الماضية ١٩٩٧ - ٢٠٠٠ في مجال الائتمان الذي شهد فترة من التوسع ثم فترة من عدم اليقين تستلزم اتباع التالي :

١ - أن تتخذ البنوك بدقة تعليمات البنك المركزي فيما يتعلق بالسياسة الائتمانية وأن تلتزم بالحدود العليا التي يحددها البنك المركزي لتجنب مخاطر تركيز الائتمان.

٢ - أن تكون هناك سياسة ائتمانية واضحة ومحددة تقرر من قبل مجلس إدارة البنك وأن تكون منسقة مع الإطار العام للسياسة الائتمانية التي يحددها البنك المركزي ، وأن تكون السياسة الائتمانية التي يحددها ويقرها البنك المركزي مراعية للظروف الاقتصادية والمالية الحالية والمستقبلية ، وأن يكون هناك تسيؤ جيد للمؤشرات الاقتصادية والمالية يتم في إطارها وضع سياسة سليمة للائتمان .

٣ - الاسترشاد وتطبيق الأسس الحديثة في مجال الائتمان والتي أصدرتها مؤخوفا لجنة بازل للرقابة المصرفية على البنوك في سبتمبر ٢٠٠٠ والتي تتضمن ١٧ أساسا تكفل سياسة ائتمانية سليمة للبنك .

المهم أن تركز التسهيلات الائتمانية يعتبر أحد مصادر مخاطر الائتمان سواء كان هذا التركيز بالنسبة للعملاء أو بالنسبة لبعض القطاعات الاقتصادية وحتى بالنسبة للتركز الجغرافي إذا كان التوزيع الجغرافي للتسهيلات الائتمانية لا يتناسب مع حجم النشاط الاقتصادي للإقليم .

ونظرا لأهمية التسهيلات الائتمانية باعتبارها عصب البنك فإن أدبيات الفكر النقدي قد اهتمت اهتماما كبيرا بموضوع الائتمان وخصوصا قسى ضوء الأزمات المصرفية المتكررة فى كثير من دول العالم ووضعت أسسا محددة للسياسة الائتمانية الجيدة . ويمكن تلخيص أهم تلك الأسس فى التالي :

١ - تحديد الحد الأعلى لمجموع التسهيلات الائتمانية ، وعادة يتم تحديد هذا الحد نسبة إلى الودائع أو رأس مال البنك أو مجموع أصول البنك . وعند تقرير هذا الحد يجب أن يؤخذ فى الحسبان عدة عوامل منها الطلب على الائتمان وتقلببات الودائع ومخاطر الائتمان .

٢ - تجنب تركيز الائتمان وأن تكون سياسة الائتمان مشجعة لتنويع محفظة الائتمان وتوازن بين الحد الأعلى الذى يمكن للعميل الواحد أو مجموعة مرتبطة أو قطاع اقتصادى الحصول عليه من ائتمان . ويعتبر موضوع تركيز الائتمان مهما جدا للبنوك بصفة عامة والبنوك المتخصصة والبنوك الصغيرة بصفة خاصة، وتتطلب السياسة الجديدة للائتمان أن تكون هناك مراجعة مستمرة لتركيزات الائتمان .

٣ - أن تتضمن السياسة الائتمانية توزيع الحدود العليا للائتمان على القطاعات المختلفة من تجارة وصناعة وعقارى وأفراد إلى آخره .

٤ - وهناك أسس أخرى يمكن أن تتضمنها السياسة الائتمانية الجيدة منها تحديد أنواع القروض وأجال القروض وأسعار فائدة القروض ، وتحديد السلطات المخولة للعالمين فى مجال الائتمان والإدارة العليا إلى آخره .

وعلى الرغم من أن الإدارة العليا للبنك هي التي تضع وتوافق على السياسة الائتمانية للبنك ، إلا أن هذه السياسة يجب أن تكون متسقة مع تعليمات البنك المركزي حيث تقوم البنوك المركزية عادة بوضع إطار عام وضوابط محددة للسياسة الائتمانية لضمان سلامة البنوك ( مثل عدم تركيز الائتمان ، وتقديم التسهيلات الائتمانية للاستثمار في الأوراق المالية ، ووضع حدود عليا لتقديم ائتمان لدول أخرى إلى آخره ) . <sup>17</sup>

## الفصل الثانى

### ماهية وتحليل برامج التكيف الهيكلى للبنك الدولى

لا يختلف تشخيص برامج التكيف الهيكلى للبنك الدولى للأزمات الاقتصادية التى تعانى منها البلاد النامية المدينة كثيرا عن تشخيص صندوق النقد الدولى . فهى تشخص هذه الأزمات على أنها تراكم فى الأخطاء ارتكبتها هذه الدول ، وأن عنف هذه الأزمات وشدة وطأتها قد نجما بسبب تأخر هذه البلاد فى إجراء عمليات التكيف الهيكلى اللازمة للقضاء على الاختلالات الهيكلية .

ولا يهتم البنك الدولى هنا شأنه شأن صندوق النقد الدولى بخطورة العوامل الخارجية التى ساهمت بشكل رئيسى فى إفراز آثارها المدمرة على البلدان النامية مثل ارتفاع أسعار المواد الغذائية المستوردة والمواد الوسيطة وعلى الأخص أسعار البترول والمواد الرأسمالية ، وارتفاع أسعار الفائدة وارتفاع قيمة الدولار الأمريكى ونزعات الحماية المتزايدة إلى غير ذلك ، إذ ينظر إلى تلك العوامل على أنها متغيرات خارجية قد حدثت واستقرت ، وأنه يتعين على الدول النامية أن تكيف سياستها واقتصادياتها مع هذه المتغيرات .

ولا تختلف قروض التكيف الهيكلى من حيث أهدافها ومضمونها عن القروض التى يمنحها الصندوق لدعم برامجها إلى حد أصبح يصعب فيه التمييز بينهما ، بل قد يمكن القول بأن السياسات قصيرة المدى التى يملها الصندوق على الدول النامية تتكامل بشكل عضوى مع سياسات التكيف الهيكلى متوسطة وطويلة الأجل التى يدعمها البنك الدولى . وكل من البنك الدولى وصندوق النقد الدولى يعملان الآن بنوع من التنسيق الكامل بينهما حتى لا يحدث تضارب أو تعارض تجاه مواقفهما مع الدول المدينة كما سبق بيانه .

وباستعراض خبرة برامج قروض التكيف الهيكلي للبنك الدولي في السنوات الأخيرة ، يلاحظ أن تلك البرامج تتضمن ثلاثة مبادئ أساسية وهى :

- ١ - تحديد صريح للأهداف التى يتعين تحقيقها خلال فترة تتراوح ما بين ثلاثة إلى خمسة سنوات .
- ٢ - تحديد واضح للسياسات والإجراءات التى لابد وأن تتخذ خلال فترة خمسة سنوات تقريبا من أجل تحقيق الأهداف .
- ٣ - مجموعة من السياسات والإجراءات المحددة والواضحة التى يتعين على الحكومات المدينة ضرورة تنفيذها قبل أن يوافق البنك على قروضه ، أو على أكثر تقدير خلال السنة الأولى من سحب قروض البرنامج .

ويتوقف التحديد النهائى لتلك المبادئ على ظروف كل دولة على حدة . ولكن فحوى هذه المبادئ كلها تدور حول العمل على دعم التكيف الهيكلى مع التغيرات الحاصلة فى الاقتصاد العالمى ، وذلك بالعمل على الحد من تأثيرها على الناتج المحلى الإجمالى فى الأجل القصير بواسطة اللجوء للاقتراض الخارجى . فالقروض العاجلة التى تعطى فى السنوات الأولى مهمتها التقليل من أثر السياسة الانكماشية التى تظهر فى المراحل الأولى من عملية التكيف والناجمة عن السياسات الجديدة التى يتعين اتخاذها . ولهذا فإن سرعة السحب من هذه القروض عادة ما تكون أسرع بكثير من القروض الأخرى التى يعطيها البنك . أما الإجراءات التى يشملها البرنامج فهى تعطى للسياسات الاقتصادية الكلية والقطاعية، فضلا عن إجراءات وسياسات الإصلاح المؤسسى . كما أن المسائل المختلفة التى يحتوئها البرنامج وهى شرط مهم فى قبول البرنامج فإنها تمتد من أصغر المسائل كالتقضايا التكنولوجية والإدارية والمالية المتعلقة بالمشروعات إلى أكبر المسائل شمولاً مثل قضايا الادخار والاستثمار والموازنة العامة وأولويات الاستثمار إلى آخره .



وكما هو الحال بالنسبة لبرامج التثبيت لصندوق النقد الدولي ، فإن السهدف من قروض التكيف الهيكلي للبنك الدولي التي تمتد من خمسة إلى عشرة سنوات بالإضافة إلى دعمها للتكيف الهيكلي فإنها تعمل في نفس الوقت على دعم ميزان المدفوعات وزيادة قدرة هذه البلدان على سداد ديونها الخارجية . هذا علاوة على فتح هذه الدول أمام الاستثمارات الأجنبية مع تحقيق الإجراءات والسياسات الرامية إلى زيادة متوسط معدل الربح في تلك الدول فوق متوسطه العالمي أمام هذه الاستثمارات .<sup>18</sup>

وهنا ثلاثة محاور أساسية في قروض التكيف الهيكلي للبنك الدولي نركز عليها في التالي :

- ١ - تحرير الأسعار .
- ٢ - نقل الملكية العامة إلى الملكية الخاصة وهي ما تعرف بسياسة الخصخصة .
- ٣ - حرية التجارة والتحول نحو التوجه التصديري .

## ١ - المحور الأول : تحرير الأسعار :

تتضمن سياسة تحرير الأسعار التي تعتبر إحدى مكونات برامج التكيف الهيكلي للبنك الدولي ثلاثة أنواع من الأسعار على النحو التالي :

- ١ - تحرير أسعار السلع والخدمات ومستلزمات الإنتاج بطريقة تدريجية والحد من فرض نظام الأسعار الاجتماعية ونظام التسليم الإلزامي والتسويق التعاوني .
- ٢ - تحرير أسعار الفائدة المصرفية على أن يكون هذا السعر أعلى من معدل التضخم بعدد من النقاط حتى يكون السعر موجبا ، إذ أن سلبية سعر الفائدة الحقيقي يعد من العوامل الرئيسية للهروب من حيازة العملة المحلية إلى حيازة العملات الأجنبية ، مما ينتج عنه انخفاض في سعر صرف العملة المحلية ، بينما يؤدي سعر الفائدة الموجب إلى دعم سعر صرف العملة المحلية .

٣ - تحرير وتوحيد سعر الصرف بالنسبة للعملات الأجنبية وإطلاق حرية التعامل في النقد الأجنبي والعمل على استقرار سعر الصرف حتى تصبح العملة المحلية في مركز تنافسي كوعاء انخاري .

وتعطى قروض التكييف الهيكلي للبنك الدولي أهمية كبرى لمسألة تحرير الأسعار وإبعاد الدولة عن التدخل في آليات العرض والطلب . فيرى البنك الدولي أن تدخل الدولة في جهاز الأسعار يؤدي إلى تشويه الأسعار التنسية ويكبح من الحوافز اللازمة لزيادة الكفاءة الإنتاجية والتخصيص الأمثل للموارد وتوزيع الدخل .

وفي هذا الخصوص فإن البنك الدولي ضد سياسة الحد الأدنى للأجور ، وضد الدعم السلعي بما في ذلك دعم الطعام والأغذية الرخيصة المستوردة ، وضد دعم مستلزمات الإنتاج ، وضد القروض المدعومة بأسعار فائدة منخفضة ، وضد سياسات التسويق الحكومي إلى غير ذلك .

كذلك فإن البنك الدولي يرى أن تحرير الأسعار في القطاع الزراعي بما في ذلك تحرير إيجارات الأراضي الزراعية ، وخلق سوق للإيجارات الزراعية تتحدد فيها تلك الإيجارات بناء على علاقات العرض والطلب من شأنه أن يرفع من مستوى الإنتاج والإنتاجية وتحسين توزيع الدخل لصالح صغار الملاك .

أما فيما يتعلق بالخدمات الاجتماعية ذات الطابع العام التي تقدمها الحكومة للجمهور مثل خدمات الإنارة ومياه الشرب والصرف الصحي والخدمات الصحية وخدمات الاتصالات كالتليفون والبرق والبريد وخدمات النقل كالمطرق وخدمات الإسكان إلى غير ذلك من الحاجات العامة Social Wants ، وهي خدمات وسلع أساسية لن تستطيع السوق عرضها بشكل كاف ، فإن البنك الدولي يطالب في قروض برامج التكييف الهيكلي وما يبنى عليها من سياسات بضرورة تخفيف

العبء المالى لتوفير وتوزيع هذه السلع والخدمات ذات الحاجة العامة تاركة إياها كليا أو جزئيا للقطاع الخاص ، أو على الأقل نقل جانب هام من مراحل إنتاجها وتسويقها إلى القطاع الخاص ، أو عن طريق التعاقد مع مؤسسات القطاع الخاص على إنتاجها وتوريدها ، بالإضافة إلى منح الامتيازات والتصاريح بتقديم بعض هذه الخدمات فى مناطق معينة من الدولة .

كما يرى البنك الدولى أنه فى حالة إعطاء الدعم لهذه الحاجات العامة فإن القطاع الخاص هو الذى يجب أن يحصل على هذا الدعم . وقد يعطى منح كوپونات للمستهلك دعما لمواد معينة مثل المواد الغذائية والرعاية الصحية والخدمات التعليمية حينما يكون القطاع الخاص هو الذى يقدمها .

كما ينادى البنك الدولى بالأعمال التطوعية من جانب الجمهور لتوفير هذه الخدمات بقصد تخفيف العبء المالى على الحكومات . كما يمكن للحكومات تخفيف هذا العبء وذلك بفرض رسوم مرتفعة على مستخدمى هذه الخدمات .

وعلى وجه العموم فقد توصل البنك الدولى إلى وضع ما يشبه الوصفة فى إمكانات ووسائل نقل كثير من إنتاج وتوزيع الخدمات والسلع من ذلك النوع الذى يدخل تحت الحاجات العامة والتي تضطلع بها الحكومات إلى القطاع الخاص .

وخلاصة القول أن برامج التكيف الهيكلى تركز على إلغاء الرقابة على الأسعار وعدم التدخل الحكومى فى الأسواق وإلغاء الدعم وزيادة أسعار السلع والخدمات للاقترب بها إلى ما يسمى بالأسعار الاقتصادية . ولا يخلو أى برنامج من برامج التكيف الهيكلى من ارتفاع للأسعار . ويستند البنك الدولى فى ذلك إلى أن تحرير الأسعار سيؤدى إلى تنافس الأسواق وتخصيص الموارد وتوزيعها بشكل أفضل . ومرجعية البنك الدولى لقياس مدى سلامة جهاز الأسعار وفعاليتها هى الأسعار العالمية أو الاقتراب من الأسعار العالمية ، فكلما تحركت الأسعار

المحلية - باستثناء أهم وأخطر سعر وهو سعر العمل أى الأجور - يكون ذلك فى نظر البنك الدولى دليلا على الاقتراب من الوضع الأحسن أو الأمثل للأسعار .<sup>19</sup>

## ١ - مرجعية الأسعار العالمية :

وهنا نحتاج إلى وقفة . إن الافتراض بأن الأسعار العالمية التى تسود الدول الرأسمالية الصناعية وفى الأسواق العالمية للسلع هو المرجعية الصحيحة للأسعار لأنها تعكس علاقات الندرة والطلب بشكل شفاف ، ومن ثم تعمل على تخصيص الموارد بطريقة مثلى هو أمر مشكوك فيه وذلك لسبب بسيط وهو أن هذه الأسعار لا تتحدد فى ضوء حالة المنافسة الكاملة كما تقرر النظرية الاقتصادية ، وهو فرض أصبح لا وجود له فى الوقت الحاضر فى الدول الرأسمالية الصناعية وفى الأسواق العالمية ، وإنما تتحدد هذه الأسعار فى ظل قوى الاحتكار أو المنافسة الاحتكارية التى تسيطر عليها الشركات الكبرى فى هذه الدول وكذلك الشركات الدولية عابرة القارات .

كذلك فإن منظومة الأسعار والدخول فى أية دولة أو بلد هو انعكاس لأحواله الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، ولهذا يصعب أن تكون منظومة الأسعار فى الدول الرأسمالية للصناعة مرجعية للدول النامية نظرا للفروق الشاسعة بين الأحوال والأوضاع والمشكلات الاقتصادية فى الدول النامية وتلك التى تسود فى الدول الرأسمالية الصناعية . فالبلاد الرأسمالية الصناعية التى وصلت إلى درجة عالية من التقدم يعمل نظام الأسعار فيها تحت ظروف مركبة تتأثر بالعوامل الاقتصادية والاجتماعية وبالتشريعات الحكومية والمنظمات ذات المصالح المتباينة والتى لها تأثير على أحوال العرض والطلب ومن ثم على مستويات الأسعار . فهناك الوحدات الإنتاجية الكبيرة والمتوسطة التى تعمل فى ظروف الاحتكار أو المنافسة الاحتكارية ، وهناك التشريعات الحكومية التى تحد من قوى الاحتكار ، وهناك التنظيمات والمؤسسات والقوانين التى تحمى

المستهلكين ، وهناك نظم الإعانات والضمانات الاجتماعية ، وهناك الدعم الذى يقدم لبعض القطاعات لتببيع بأسعار مناسبة كما هو الحال بالنسبة للقطاع الزراعى ومنتجاته . وفوق هذا أو ذاك هناك آليات العرض والطلب التى تعمل فى سوق العمل وتؤثر فى الأجور مثل نقابات واتحادات العمال بما لها من دور بالغ الشأن فى تحديد معدلات الأجور ، وهناك نظم الأجور التعاقدية ، وهناك حق العمال فى الإضراب والاعتصام الذى يكفل لهم آلية مشروعة للدفاع عن سعر السلعة الوحيدة التى يملكونها وهى قوة العمل . وكل هذا يعنى ببساطة شديدة أن الأسعار السائدة فى الدول الرأسمالية الصناعية ليست نتيجة خالصة لقوى السوق الحرة وحدها ، بل هى إلى حد كبير أسعار اقتصادية - اجتماعية - سياسية تعكس درجة قوة المنافسة ودرجة قوة الاحتكار ودرجة قوة التكتل الحكومى ودرجة قوة نقابات العمال ودرجة قوة الشركات الكبرى ، فضلا عن تأثير المنظمات العامة والأهلية وغيرها من تلك المجتمعات الرأسمالية المتقدمة . ومن هنا فإن القفز على هذه الحقائق وتوصية البنك الدولى بمرجعية الأسعار العالمية أو الاقتراب منها بالنسبة للدول النامية إنما هى توصية غير واقعية وغير مقبولة وصعبة المنال ، وعلى الأخص فى المراحل الأولى فى تنفيذ برامج التكيف الهيكلى الذى يوصى بها البنك الدولى .<sup>20</sup>

## ٢ - فكر المدرسة المؤسسية فى تكوين الأسعار :<sup>21</sup>

وقد يكون من المناسب هنا أن نعرض لفكر المدرسة المؤسسية Institutionalism School وهى إحدى روافد الفكر الاقتصادى الرأسمالى المعاصر والناقد لواقع الرأسمالية الحديثة التى تناولت بعض أوجه النقد للاتجاهات الرئيسية الشائعة فى علم الاقتصاد مثل الكينزية والنيوكلاسيكية (النقدية) والكينزية الحديثة فيما يتعلق بموضوع تحديد وارتفاع الأسعار - وهى النقطة التى نبحثها هنا - وذلك من أفكار جون كينيث جالبريث G.K. Galbraith باعتباره زعيما أو خير ممثل لأفكار المدرسة المؤسسية - . فقد أعطى جالبريث

أهمية خاصة لقوتين أو مؤسستين أو تنظيمين يعتبرهما مسئولتين عن تحديد وارتفاع الأسعار وهما : قوة الاحتكارات ( أى قوة الشركات الكبرى ) وقوة نقابات العمال ( أى قوة العمل ) .

وفيما يتعلق بقوة الاحتكارات ، يرى جالبريث ضرورة التفرقة بين قطاعين متميزين فى الاقتصاديات الرأسمالية المتقدمة . القطاع الأول وهو ذلك القطاع الذى يوجد فيه عدد كبير من المنتجين مثل قطاع الزراعة وتتوافر داخله إلى حد لا بأس به شروط المنافسة الكاملة أو الحرة ، حيث لا يوجد منتج فرد يستطيع أن يؤثر على الأسعار ، ولهذا فإن الأسعار فى هذا القطاع غالباً ما تتحرك وتتحدد فى ضوء آليات السوق . أما القطاع الثانى فهو قطاع تنافس القلة Oligopoly الذى يسود فى مجال الصناعات التحويلية ، حيث نجد عدد صغير من الشركات الضخمة الكبرى التى تستطيع بما لها من تأثير على جانب العرض أن تتحكم فى تحديد السعر . وهذا يعنى أن قوانين العرض والطلب المألوفة لا تنظم أسعار منتجات هذه الشركات ، حيث أن لهذه الشركات الضخمة استراتيجية سعرية خاصة بها . وفى هذا الخصوص يفرق جالبريث بين ما يسميه بالاستراتيجية الدفاعية والاستراتيجية الهجومية لتكوين الأسعار الاحتكارية .

وفيما يتعلق بالاستراتيجية الدفاعية فبرى جالبريث أن الهدف الأساسى للمؤسسة الاحتكارية هو طرد المنتجين والمنافسين الصغار والاستئثار بالسوق . وتتهج المؤسسة للوصول إلى هذا الهدف سبلاً شتى مثل حرب الأسعار التى تخفض فيها المؤسسة الاحتكارية أسعار منتجاتها إلى مستويات تجعل المؤسسات الأخرى تحقق خسائر ، واللجوء إلى سياسة الإغراق ، والسيطرة على مصادر المواد الأولية . كما تحرص المؤسسة الاحتكارية فى هذه الاستراتيجية على خلق طلب غير مرن على منتجاتها وذلك من خلال وسائل الدعاية والإعلان والتغليب والتعبئة والتأثير فى نفسية المستهلك .

أما الاستراتيجية الهجومية لتكوين الأسعار الاحتكارية ، فيرى جالبريث أن المؤسسة تلجأ إليها حينما تتحقق أهداف الاستراتيجية الأولى وهى السيطرة على السوق . وهنا تسعى المؤسسة الاحتكارية بكل ما تملك من حيل وطرق لتحديد الأسعار التى تحقق لها أقصى ربح ممكن . وفى ظل الاستراتيجية الهجومية تعمل المؤسسة الاحتكارية على دعم مركزها الاحتكارى وعندئذ تكون فى وضع يمكنها من مواجهة أية زيادة تطرأ على تكاليف الإنتاج . ويرى جالبريث أن الأسعار التى تحقق أقصى ربح للشركات الاحتكارية سوف تثير العمال بمطالبة زيادة أجورهم ، وفى هذه الحالة تكون المؤسسة الاحتكارية قادرة فى نفس الوقت على تعويض هذه الزيادات فى الأجور ، بل وأى زيادات أخرى فى تكاليف الإنتاج .

وهكذا يخلص جالبريث من هذا التحليل السعري إلى نتيجة مفادها أنه نظرا للطبيعة الاحتكارية لتحديد وتكوين الأسعار ، فإن القوى التى كانت تعمل فى الماضى وتبرز الاتجاهات نحو هبوط الأسعار كما كان عليه الحال فى نظام المنافسة الكاملة قد تعطل مفعولها . وعلى ذلك فإن الأسعار فى العصر الحاضر يمكن أن ترتفع على الرغم من النمو الذى يحدث فى إنتاجية العمل . وهو الأمر الذى كان يستدعى انخفاضها إبان عصر المنافسة الكاملة .

أما القوة الثانية التى أعطى لها جالبريث أهمية خاصة فى تحديد الأسعار فهى قوة نقابات العمال التى نجم عنها ما يسمى بالحركة التراكمية للأجور والأسعار ، أى السباق بين رفع أسعار المنتجات النهائية من ناحية وزيادة الأجور من ناحية أخرى بشكل متتالى . فعندما ترتفع أسعار السلع وتنخفض القيمة الحقيقية للأجور ، فإن العمال من خلال قوة نقابات العمال يستطيعون فرض زيادات فى الأجور لتعويض هذا الانخفاض . وفى هذه الحالة تكون المؤسسات الاحتكارية فى وضع يمكنها من نقل عبء هذه الزيادة فى الأجور إلى الأسعار مرة أخرى . وهذا ما يعرف بلولب الأسعار الأجور Price – Wage Spiral .

وفيما يتعلق بقوة كل من التنظيمين : المؤسسات الاحتكارية ونقابات العمال فى عملية تكوين وارتفاع الأسعار ، فىرى جالبريث أن المؤسسات الاحتكارية هى الرابحة فى السباق التراكمى بين الأسعار والأجور ، إذ يعتقد أنه حتى النقابات الأكثر قوة والأشد تمرسا بأساليب النضال لا تستطيع بواسطة رفع الأجور أن تعوض الخسارة فى الدخول الحقيقية الناجمة عن ارتفاع الأسعار . إن الشركات الكبرى من السهل عليها أن تحمل المستهلكين النفقات الناجمة عن زيادة الأجور عن طريق زيادة أسعار منتجاتها ، وهى فى ذلك لا تقتصر على التعويض عن هذه الزيادة فى حد ذاتها ولكن شأنها شأن الحوائث تحصل رسوما إضافية وتجنى أرباحا إضافية عن طريق رفع أسعارها .

وخلاصة ذلك كله أن عملية تكوين ورفع الأسعار فى المجتمعات الاقتصادية الصناعية المتقدمة وهى ما تعبر عن الأسعار العالمية إنما ترجع إلى المؤسسات التى تميز المجتمع الصناعى الرأسمالى الحالى وما ينشأ بينها من صراعات وعلى الأخص الصراع بين قوة المؤسسات الاحتكارية الكبرى وسيطرتها على الأسواق وعملية تكوين الأسعار بعيدا عن قواعد اللعبة فى السوق وعن المنافسة الكاملة ، كما ترجع أيضا إلى ردود الفعل التى تمارسه نقابات العمال للدفاع عن مصالح أعضائها .<sup>22</sup>

## ٢- المحور الثانى: سياسة التخصيصية (نقل الملكية العامة إلى الخاصة):

تعتبر برامج التكيف الهيكلى للبنك الدولى سياسة التخصيصية مكونا أساسيا من مكونات الإصلاح الاقتصادى وتحتاج هذه السياسة إلى وضع برنامج وإلى آليات خاصة بدءا بمسح كامل لمشروعات القطاع العام ومشكلاته ، وتصنيف هذه المشروعات حسب أوضاعها ثم تحديد المشروعات المراد خصصتها ، ووضع أسس لتقييم أسس الشركات المباعة ، وتحديد جدول زمنى يحدد دفعات البيع ،



وإنشاء جهاز خاص يكون مسئولاً عن برنامج التخصيصية ، كما يقدم البنك الدولي دعماً مالياً وفنياً في هذا المجال .

وحتى يمكن التحقق من نجاح برنامج التخصيصية يتعين على الدولة أن تخلق مناخاً مواتياً لإعناش اقتصاديات السوق لتحرير الأسعار وفي مقدمتها سعر الصرف وسعر الفائدة والتجارة الخارجية وعودة وإنعاش بورصة الأوراق المالية وأسواق رأس المال إلى غير ذلك من المتطلبات الرئيسية لتحرير الاقتصادى .

كذلك يجب العمل على تغيير القوانين والتشريعات المنظمة لشركات القطاع العام فى الدولة حتى تؤدي أدائها الاقتصادى فى ظل معطيات وظروف جديدة تقوم على أسس الاقتصاد الحر وآليات السوق القائمة على المنافسة وقوى الطلب والعرض .<sup>23</sup>

وقد تطورت فلسفة البنك الدولي بشأن سياسة التخصيصية المراد تطبيقها فى حالة البلاد المدينة على النحو التالى :

\* ففى بداية الأمر كانت هذه الفلسفة تشير إلى أنها تعنى الكفاءة فى إدارة وتشغيل المشروعات العامة والاعتماد على آليات السوق والتخلص من الاحتكار الحكومى والمركزية والبيروقراطية . وهنا ينصرف معنى التخصيصية إلى إدارة هذه المشروعات طبقاً لمعقود إدارة من قبل القطاع الخاص ، على أن تحتفظ الدولة بملكيتها للمشروعات .

\* وقيل أيضاً أنها قد تعنى تأجير وحدات الإنتاج التى يملكها القطاع العام إلى القطاع الخاص من خلال عقود خاصة وتحتفظ الدولة بملكيتها لهذه الوحدات ، على أن يتم تقاسم الربح بين المستأجر والحكومة .

\* وقيل أيضاً أنها تشمل للتصفية أو الغلق وبيع أصول المشروع إذا كان فاشلاً وليس هناك أملاً فى إصلاحه .

- \* وقيل أيضا أن برنامج التخصيصية يعنى السماح للقطاع الخاص المحلى والأجنى بالمساهمة فى المشروعات المشتركة .
- \* وقيل أيضا أنها تعنى السماح للقطاع الخاص بتنفيذ الخدمات العامة كالصحة والتعليم والمرافق العامة إلى غير ذلك ، وذلك من خلال عقود تعقدتها الحكومة مع القطاع الخاص لتولى تنفيذ هذه الخدمات .
- \* ثم قيل أيضا أن سياسة التخصيصية تعنى التحويل إلى الملكية الخاصة ويتم ذلك عبر بيع المشروعات بكاملها إلى القطاع الخاص . وقد لوحظ فى الآونة الأخيرة أن هذا المعنى الأخير هو المراد تطبيقه بالنسبة لبرنامج التخصيصية الذى يقترحه البنك الدولى فى حالة البلاد النامية المدينة .<sup>24</sup>

وينتقد البنك الدولى على الدوام البلاد التى تمتلك ويوجد بها قطاع عام كبير وقوى ، ويعتبر ذلك أحد الأسباب الجوهرية للتشوهات الهيكلية المسؤولة عن وجود الاختلالات الداخلية والهيكلية بها .

#### ١ - أسباب التخصيصية :

من الخصائص الرئيسية للوضع الاقتصادى فى عدد كبير من الدول النامية هو سيطرة القطاع العام على نسبة عالية من القطاعات أو الأنشطة الاقتصادية . وقد يتفاوت تفسير ذلك من دولة إلى أخرى ، ولكن الصفة المشتركة بينها جميعا هى تغلغل القطاع العام فى كل نواحي الحياة ، ويصدق ذلك بصفة خاصة على الدول التى مرت بمرحلة التحول الاشتراكى .

وقد جاءت سيطرة القطاع العام عن طريق إجراءات مختلفة بما فى ذلك التأميم وإنشاء مؤسسات أعمال عامة جديدة ، وقد ترتب على ذلك أن أصبحت النسبة العظمى من الصناعات فى يد القطاع العام وكذلك الحال بالنسبة للبنوك والتجارة الخارجية والمقاولات والتعدين والمرافق العامة وعدد كبير من مؤسسات

الأعمال فى قطاع الخدمات . وبذلك تراجع القطاع الخاص إلى دور ثانوى . هذا بالإضافة إلى إحلال أسلوب التخطيط المركزى محل نظام السوق كقوة فاعلة فى تخصيص الموارد . ولا يستثنى من ذلك سوى قطاع الزراعة حيث بقيت الأراضى الزراعية مملوكة ملكية خاصة لاعتبارات عملية ، ومع ذلك فإن القطاع العام مازال له تأثير كبير فى قطاع الزراعة عن طريق تحديد الدولة لأسعار المنتجات الزراعية الرئيسية واحتكار الدولة فى توريد الأسمدة والمبيدات والائتمان الزراعى .

ويلاحظ أن الأيديولوجية ليست هى التفسير الوحيد لسيطرة القطاع العام ، ففى عدد من الحالات نجد أن الأمر يرجع لاعتبارات عملية . وتتعدد الأسباب الكامنة وراء تدخل الدولة فى إنتاج وتوزيع السلع والخدمات . وقد يرجع ذلك إلى الرغبة فى السيطرة على بعض الموارد الطبيعية الهامة مثل البترول ، وقد يكون السبب عدم وجود قطاع خاص قادر على القيام بمؤسسات الأعمال الكبرى . وهناك أسباب أخرى مثل السيطرة على ما يعرف بالمرتفعات الاستراتيجية فى النظام الاقتصادى أو تعبئة المدخرات أو لاعتبارات العدالة الاجتماعية . وغنى عن البيان أن الاعتبارات العملية كثيرا ما تختلط مع الاعتبارات الأيديولوجية فى تفسير النمو الكبير للقطاع العام .

وأيا كانت الأسباب الكامنة وراء سيطرة القطاع العام ، فقد كان المفروض أن يسهم ذلك إسهاما إيجابيا فى عملية التنمية والتجديد فى الدول النامية . غير أن تجربة الربع قرن الأخير تشير إلى غير ذلك . فقد كان مستوى أداء القطاع العام موضع دراسات متعددة ، وهناك نوع من شبه الإجماع فى هذه الدراسات على أن مستوى الأداء كان دون المستوى المطلوب . وقد استخدمت مؤشرات متعددة لقياس درجة الكفاءة ، ومن بينها مقدار الأرباح أو الخسائر ، ودور القطاع العام فى عجز الموازنة العامة ، ونسبة العائد على رأس المال المستثمر فى المشروعات العامة ، وتأثير دور القطاع العام على عجز ميزان المدفوعات ،

ودور القطاع العام فى القدرة التنافسية فى الأسواق العالمية . وكانت حصيلة كل هذه الدراسات هى أن القطاع العام - مع بعض استثناءات قليلة - يتكبد خسائر كبيرة ، كما يعتبر مسئولاً عن نسبة عالية من عجز الموازنة العامة ، ويفرض عبئاً كبيراً على ميزان المدفوعات ، ويعانى من انخفاض شديد فى نسبة العائد على الاستثمارات بل كثيراً ما يكون العائد سلبياً ، بالإضافة إلى تعارض قراراته فى حالات كثيرة مع اعتبارات الكفاءة الإنتاجية .

ومن هنا نلاحظ أن مستوى الأداء المنخفض للقطاع العام كان من الأسباب الرئيسية وراء الاهتمام بالتخصيصية سواء عن طريق نقل المؤسسات - بالملكية أو الإدارة - من القطاع العام إلى القطاع الخاص . كذلك فإن تدنى الأداء فى القطاع العام أرغم الحكومات سواء فى الدول المتقدمة أو النامية بل فى البلاد الاشتراكية على إعادة النظر فى دور الدولة فى الحياة الاقتصادية . وزاد الاهتمام بالتخصيصية على أثر التدهور الكبير الذى طرأ على البيئة الاقتصادية العالمية ، وأصبحت تدخل فى باب السياسات التصحيحية التى تساعد على إزالة الاختلالات واستعادة معدلات مقبولة للنمو الاقتصادى فى الدولة .<sup>25</sup>

## ٢ - نمط الملكية وهيكـل السوق :

وواقع الأمر فإنه ليس هناك نظرية اقتصادية تتحدث عن الملكية ، فكل ما نعرفه عن علم الاقتصاد هو الحديث عن دالة الإنتاج التى تركز على العمل ورأس المال والتنظيم والأرض وربما المستوى التكنولوجى ، ولكن دون حديث واضح عن نمط الملكية .

وبصرف النظر عن ذلك ، فقد أصبح ينظر إلى سياسة التخصيصية على أنها الحل الملائم لمشاكل المشروعات العامة . وأصبحت المؤسسات الدولية - وبالطبع يقع البنك الدولى على رأسها - والدول المانحة والمجتمع الأكاديمى تفضل

سياسة التخصيصية لأنها تؤدي في رأيهم إلى رفع مستوى الكفاءة الاقتصادية .  
ويتم عادة التمييز بين نوعين من الكفاءة من المحتمل أن تتجما عن سياسة  
التخصيصية :

أولهما : ما يسمى بكفاءة تخصيص الموارد التي تنجم عن تعديل أسعار المنتجات  
في أعقاب تخصيصية الشركات التي تعكس الندرة الحقيقية لهذه المنتجات .

وثانيهما : ما يسمى بالكفاءة الإنتاجية التي من المحتمل أن تنتج من الاستخدام  
الأمثل أو الأفضل لكل من عوامل الإنتاج والمواد الداخلة .

والواقع أن هيكل السوق وعما إذا كان تنافسي أو غير تنافسي هو الذي  
يحدد إلى حد كبير إلى أي مدى يمكن لسياسة التخصيصية أن تؤدي إلى تحقيق  
مكاسب من التخصيص الأفضل للموارد . فإذا كان هيكل السوق تنافسي أدت  
سياسة التخصيصية إلى تحقيق هذه المكاسب . وإذا كان هيكل السوق غير تنافسي  
كانت المكاسب محدودة .

وهنا يمكن القول بأن ارتفاع أو انخفاض كفاءة تخصيص الموارد يعزى  
إلى طبيعة هيكل السوق أكثر مما يعزى إلى طبيعة نمط الملكية . والتحول من  
الملكية العامة - أي الاحتكار الحكومي - إلى الملكية الخاصة في السوق غير  
التنافسي - أي الاحتكار الخاص - لن يؤدي إلى تحقيق المكاسب طالما ظل هيكل  
السوق على حاله وهي السوق غير التنافسية ، بل إن كلا من الاحتكار الحكومي  
والاحتكار الخاص - أي السوق غير التنافسية - يكون أسوأ على الأقل من زاوية  
تأثيره على رفاهية المستهلكين . وعلى هذا فإن كفاءة الموارد تميل إلى أن تكون  
مرتفعة لو صاحب سياسة التخصيصية سياسات للتحرر الاقتصادي لتحويل هيكل  
السوق من سوق غير تنافسية - أي احتكارية - إلى سوق تنافسية .

ومن هنا كان من الضروري لنجاح سياسة التخصيصية فى تحقيق أهدافها بناء الكيان المؤسسى الذى يحمى آليات السوق من التقلبات التى تطرأ عليه مثل المؤسسات التى تضبط المنافسة والاحتكار ، وكذلك المؤسسات اللازمة لضبط سوق المال .<sup>26</sup>

### ٣ - حدود التخصيصية :

من المتفق عليه فى الفكر الاقتصادى أنه لا مفر من أن تلعب الدولة دورا هاما فى الحياة الاقتصادية فى الدول النامية . ويرجع ذلك إلى عوامل متعددة منها ضعف القطاع الخاص ، وضيق السيولة المحلية مما يشجع على قيام الاحتكارات ، وضآلة قدرة عناصر الإنتاج على التنقل ، وانعدام أو تدنى مستوى المرافق العامة وغير ذلك من النواقص والاختلالات المتعددة . غير أن الدائرة التى يحتلها القطاع العام فى تلك الدول تتجاوز كثيرا كل ما يمكن تبريره على أساس هذه العوامل والاعتبارات . وهناك من الشواهد فى عدد كبير من الدول النامية ما يدل على اتساع رقعة القطاع العام بدرجة لا يمكن تبريرها ، وأن التخصيصية لنسبة معينة من القطاع العام يعود - دون شك - بفوائد كبيرة ومحسوسة فى صورة ارتفاع فى الإنتاجية وتخفيض العجز فى الموازنة العامة ، وتحسين فى تخصيص الموارد .

غير أن التخصيصية لا تستهدف تحويل القطاع العام بأكمله إلى القطاع الخاص ، إذ أن للتخصيصية حدود حيث أنه من غير الممكن سياسيا ومن غير المرغوب اقتصاديا تحقيق ذلك ، وإنما المطلوب هو إعادة النظر فى الدائرة التى ينبغى أن يغطيها القطاع العام على النحو الذى يتفق ومتطلبات التنمية . والغالب ألا تطبق التخصيصية على المؤسسات العامة فى الميادين الآتية :

- أ. الموارد الطبيعية الهامة مثل النفط وغيره من صور الثروة المعدنية .
- ب. قنوات الملاحة الدولية ، كما هو الحال بالنسبة لقناة السويس المصرية .

ت. الاحتكارات الطبيعية والتي تقتضى اعتبارات الكفاءة الإنتاجية أن تقوم بها مؤسسة واحدة ، كما هو الحال بالنسبة للسكك الحديدية ، والموانئ ، والمرافق العامة مثل الكهرباء والتليفون والبريد والمياه ، حيث أن التخصيصية فى مثل هذه الحالات تؤدى إلى إحلال احتكار خاص محل احتكار عام . صحيح أن الدول تستطيع أن تباشر سلطة رقابية على الاحتكارات الخاصة كما يحدث فى الدول الصناعية المتقدمة ، غير أن إمكانيات الدول النامية فى مباشرة مثل هذه السلطة محدودة للغاية . فى مثل هذه الظروف ليس هناك ما يضمن أن يكون الاحتكار الخاص أكثر كفاءة من الاحتكار العام ، بل من المحتمل أن يترتب على الاحتكار الخاص استغلال المستهلكين .

ث. الأنشطة التى تتطلب استثمارات بالغة الضخامة أو تكنولوجيا كبيرة التعقيد تفوق طاقة القطاع الخاص . ويدخل تحت هذا البند الصناعات الحربية وبعض الصناعات الثقيلة .

أما بالنسبة لبقية أنشطة الاقتصاد الوطنى الأخرى فيمكن أن تخضع لدائرة التخصيصية كما هو الحال بالنسبة لتجارة التجزئة والجملة والمخابز والمطاحن ، والمطابع وبيع الكتب ووكالات السفر والإعلان والفنادق والمقاولات وتربية المواشى والولاجن ومصايد الأسماك والصناعات التحويلية والخدمات التجارية وغير ذلك من أنشطة الاقتصاد الوطنى . فمثل هذه الأنشطة يصعب أن توصف تحت أى ظرف من الظروف بأنها مرتفعات استراتيجية فى النظام الاقتصادى للدولة . بل على العكس من ذلك تماماً فهى فى معظم الأحوال على درجة بالغة الانخفاض من الكفاءة الإنتاجية ، كما أنها تلقى عبئاً ثقيلاً على الموازنة العامة بسبب الخسائر الكبيرة والمزمنة وكذلك على ميزان المدفوعات ، وليس هناك من تفسير من وجود مثل هذه المؤسسات العامة فى هذه المجالات إلا اعتبارات الأيديولوجية الموروثة عن مرحلة تاريخية سابقة .<sup>27</sup>

#### ٤ - التخصيصية التلقائية :

يرى البعض انتهاج سياسة التخصيصية التلقائية . وعند هؤلاء أنه ليس هناك ما يدعو إلى تحويل المؤسسات العامة القائمة إلى القطاع الخاص عن طريق التخصيصية . ولكن بدلا من ذلك أن تنتهج سياسة من شأنها أن تفتح المجال على مصراعيه للقطاع الخاص وأن تشجعه بكل الطرق والوسائل والسياسات الممكنة . وإذا استمرت هذه السياسة لمدة طويلة من الزمن قد لا تزيد عن عقدين فإنها ما تلبث أن تغير هيكل أو طبيعة النظام الاقتصادى فى الدولة بأكمله وتصبح الصفة الغالبة هى النشاط الفردى ويتضاءل دور القطاع العام تدريجيا إلى أن يصبح أو يتحول إلى القطاع الثانوى بعد أن كان هو القطاع القائد فى الدولة . وبذا تصبح مشكلة مستوى الأداء الاقتصادى أو الكفاءة الاقتصادية فى القطاع العام غير ذات أهمية . وهذه هى التخصيصية التلقائية .

ويمكن أن نضع منطق هذه التخصيصية التلقائية بصورة أخرى . أن الاقتصاد الوطنى لأى دولة فى نمو مستمر ، وإذا افترضنا تعاضل نصيب القطاع الخاص فى الناتج السنو تلو الأخرى ، فإن نصيبه فى الناتج المحلى الإجمالى يزيد بالتبعية إلى أن يصبح له الأغلبية النسبية بعد مضى فترة زمنية معينة من الزمن قد لا تزيد على عقدين من الزمان .<sup>28</sup>

ويمكن تفسير ذلك حسابيا عن طريق قاعدة الفائدة المركبة Compound rate of Interest التى ينتج عنها ما يسمى بالقوة الدافعة للنمو المركب بمعدلات عالية The Staggening force of compound growth at higher rates ، التى يمكن تلخيصها فى أن أى جزء صغير فى الناتج المحلى الإجمالى GDP فى الدولة ( ناتج القطاع الخاص ) إذا ما نمت بمعدلات عالية مركبة بعدد فترة وجيزة تتراوح ما بين عقد وعقدين أكبر من الجزء الأكبر (ناتج القطاع العام) الذى ينمو بمعدلات منخفضة . إن النقطة التى يجب أن يشار إليها هنا هو أن



الناتج المتولد من القطاع الخاص والذي يعتبر جزءاً صغيراً من حجم الناتج المحلي الإجمالي في الدولة بينما يمثل الناتج المتولد من القطاع العام الجزء الأعظم أو الأكبر ، فإننا إذا اتخذنا سياسة اقتصادية من شأنها تنمية ناتج القطاع الخاص بسرعة عن طريق تشجيعه بكل الطرق والوسائل والسياسات الممكنة فإنه يصبح بعد فترة وجيزة حجماً أكبر من الجزء الآخر الأكبر والأعظم المتولد من القطاع العام والذي ينمو بسرعة بطيئة . إننا إذا رفعنا معدل نمو ناتج القطاع الخاص إلى نحو ١٠% سنوياً فإن الحجم الأصلي أو الابتدائي لهذا الناتج سوف يزداد بأكثر من المثلين ونصف المثل خلال عقد واحد وبمقدار يتراوح بين ٦ و ٧ أمثالها خلال عقدين . أما إذا نجحنا في رفع معدل نمو ناتج القطاع الخاص إلى ١٥% فإن هذا الناتج سيتضاعف كل خمس سنوات ويبلغ أربعة أمثال في عشرة سنوات ويزيد ١٦ مثلاً في عشرين سنة . ومن ثم فإن الجهود التي تبذل خلال السنوات القلائل الأولى للدفع القوية للتخصيصية التلقائية ستترك عائدات أكبر خلال فترة تتراوح بين عقد وعشرين .<sup>29</sup>

ومما لا شك فيه أن فكرة التخصيصية التلقائية سليمة من الناحية الحسابية . ولكن نقطة الضعف فيها أنها لا تأخذ في عين الاعتبار آلية التغير في وضع يتسم بسيطرة القطاع الخاص في الدولة .

وقد يفيد هنا أن نلتبس العبرة من التجربة المصرية في مجال سياسة التخصيصية التلقائية . فلقد طبقت مصر سياسة الانفتاح الاقتصادي منذ منتصف السبعينيات بعد حرب أكتوبر ١٩٧٣ . وهذه السياسة في جوهرها إنما هي محاولة للتخصيصية التلقائية . فخلال هذا الوقت أصبح واضحاً للعيان أن مستوى الأداء في القطاع العام يمثل عبئاً كبيراً على الاقتصاد المصري . وفي ذلك تقول ورقة أكتوبر التي وضعت أساس سياسة الانفتاح التالي : ( لقد لعب القطاع العام دوراً هاماً في التنمية في مصر . غير أن التجربة كشفت عن بعض العيوب ، وعلى وجه الخصوص فقد عانى من بيروقراطية شديدة ، كما أن بعض الأنشطة التي

أضيفت إلى القطاع العام لا تتفق مع رسالته وكان ينبغي أن تترك للقطاع الخاص. ومن الضروري إعادة تنظيم القطاع العام لكي يتخلص من هذه العيوب ولرفع كفاءته . وسوف يقتصر القطاع العام في المستقبل على تنفيذ الخطة ، والقيام بالمشروعات الأساسية التي لا تستطيع أو لا تريد القطاعات الأخرى القيام بها ) .

وبعبارة أخرى كانت الفكرة الأساسية لورقة أكتوبر هي إعطاء الأولوية للقطاع الخاص إلا في بعض المشروعات الأساسية اللازمة لتنفيذ الخطة الخمسية والتي لا يستطيع القطاع الخاص القيام بها . فعلا صدر بعد ذلك القانون ٤٣ لعام ١٩٧٤ المعدل بالقانون ٣٢ لعام ١٩٧٧ لتشجيع الاستثمارات الخاصة العربية والأجنبية ، والقانون ١١١ لعام ١٩٧٥ بإعادة تنظيم القطاع العام . غير أن هذه القوانين كانت لا تنطوي على تحويل أية مؤسسة عامة إلى مؤسسة خاصة بل كانت تترك القطاع العام بعد إعادة تنظيمه على ما هو عليه وتحاول الالتفاف حوله بتشجيع القطاع الخاص . وهذه هي فلسفة التخصيصية التلقائية .

وأيا كانت النتائج الاقتصادية التي أسفرت عنها سياسة الانفتاح الاقتصادي حتى بداية التسعينيات التي طبق فيها منذ عام ١٩٩١ الإصلاح الاقتصادي بالاتفاق مع صندوق النقد الدولي ومن بعده البنك الدولي ، فإن دور التخصيصية التلقائية لم يكن لها وزن يعتد به في تغيير الصفة الأساسية للاقتصاد المصري رغم اتجاه بعض الاستثمارات العربية والأجنبية إلى مصر ورغم النمو المحسوس في نشاط القطاع الخاص . فقد ظل الاقتصاد المصري في النصف الثاني من الثمانينيات تقريبا كما كان قبل سياسة الانفتاح في قبضة القطاع العام فهو يمثل نحو ٧٠% من حجم الاستثمارات الثابتة ونحو ٨٠% من الصادرات والواردات ونحو ٩٠% من الأعمال المصرفية والتأمين ونحو ٥٠% من ناتج الصناعة التحويلية والخدمات وكذلك نسب عالية قد تفوق ال ٩٠% في الكهرباء والمياه والمقاولات وبعض أنشطة النقل ، ولا يتجاوزها إلا ما كنا نجده في البلدان الاشتراكية قبل

سقوطها وتفككها في نهاية الثمانينيات وبداية التسعينيات . كذلك كان مستوى الأداء في القطاع العام على ما هو عليه دون تحسن يذكر .

وقد لا نجد صعوبة في تفسير فشل التخصيصية التلقائية في مصر وغيرها في تغيير صفة الاقتصاد القومي . ذلك أنه حينما يكون القطاع العام هو القطاع المسيطر ، فإن هناك آليات كامنة في الموقف تضمن النمو المطرد للقطاع العام بنسب متساوية أو أقل قليلا ، ومن هنا يبقى نصيب القطاع العام دون تغيير كبير أو تغيير ليس له وزنه رغم سياسة التخصيصية التلقائية ، أما هذه الآلية الكامنة فهي تتمثل في أن النسبة من الاستثمارات في يد الدولة ، وطبيعى أنه طالما أن المؤسسات العامة تمثل نسبة كبيرة من النشاط الاقتصادي فلا بد أن تظفر بنصيب الأسد في الاستثمارات من أجل الإحلال أو التجديد أو توسيع الطاقات الإنتاجية ، وهذا كفيل باستمرار سيطرة القطاع العام رغم انتهاز سياسة التخصيصية التلقائية .<sup>30</sup>

## ٥ - التخصيصية الناشئة عن فصل الملكية عن الإدارة :

غير أن التخصيصية ليست من الأمور السهلة حيث تصطدم بمشكلات اقتصادية وسياسية عديدة . ومن هنا دارت مناقشات حول إمكانية إصلاح القطاع العام دون الدخول في عملية التخصيصية .

وفي هذا الخصوص يرى البعض أنه يمكن التغلب على عدد كبير من مشكلات القطاع العام وذلك عن طريق فصل ملكية المؤسسات العامة عن إدارتها . وعند هؤلاء أن شكل الملكية - سواء كانت عامة أو خاصة - ليس بالضرورة أن يكون عاملا مؤثرا في مستوى الكفاءة . والمهم - في نظرهم - هو ضمان إدارة المؤسسات العامة كما تدار المؤسسات الخاصة على أسس تجارية بحتة . ويمكن تحقيق ذلك - في نظرهم - بتطبيق قاعدة اللامركزية في إدارة القطاع العام بحيث

تفصل إدارة المؤسسات تماما عن ملكيتها . وتحت هذا الفرض ليس هناك ما يجعل المؤسسات العامة أقل كفاءة أو أقل إرباحية من المؤسسات الخاصة .

غير أن البعض الآخر يرى أن التجارب العديدة التي مرت بها البلاد المختلفة خلال الربع قرن الأخير تلقى ظلا كثيفا من الشك على سلامة هذه الفكرة ( فصل الملكية عن الإدارة ) مستشهدين بذلك بما كشفت عنه بعض تجارب الدول في هذا الخصوص وعلى الأخص التجربة البريطانية والتجربة المصرية .

١ - بالنسبة للتجربة البريطانية ، فمن المعروف أن حكومة العمال التي جاءت إلى الحكم في بريطانيا في أعقاب الحرب العالمية الثانية قطعت شوطا بعيدا في مجال التأمينات بحيث ساد القطاع العام في عدد من الأنشطة الاقتصادية الهامة وخصوصا الفحم والحديد والصلب والسكك الحديدية وتوليد الكهرباء والموانئ والمواصلات السلكية واللاسلكية والنقل العام داخل المدن والإسكان لأصحاب الدخل المنخفض . وقد حاولت الحكومات البريطانية المتعاقبة رفع مستوى كفاءة القطاع العام عن طريق قاعدة اللامركزية ، غير أن هذه المحاولات جميعها قد باءت بالفشل ، وبقي القطاع العام في بريطانيا مثل الحجر الثقيل في رقبة الدولة إلى أن جاءت السيدة الحديدية مارجريت تاتشر رئيس الوزراء الأسبق في بريطانيا ونفذت سياسة التخصيصية بنجاح كبير . وإذا كانت اللامركزية لم تفلح في دولة كبريطانيا وهي دولة ذات تاريخ عريق في اللامركزية واستقلالية الموظف العام ، فإن احتمال نجاح قاعدة اللامركزية في البلاد النامية تكاد تكون معدومة .

٢ - كذلك فإن التجربة المصرية تؤكد هذه النتيجة إلى حد كبير . فقد مرت مصر بمرحلة الاشتراكية خلال عقد الستينيات وترتب على ذلك صدور قوانين التأمينات المعروفة التي أدت إلى سيطرة القطاع العام سيطرة تكاد تكون كاملة على النظام الاقتصادي المصرى . وقد كانت مسألة كفاءة الأداء في القطاع العام هي الشغل الشاغل للحكومات المصرية منذ أوائل الستينيات إلى الوقت الحاضر . وكانت صيحة الإصلاح هي دائما اللامركزية وفصل الملكية عن الإدارة . وفي سبيل ذلك

حاولت الحكومة مرة بعد أخرى الوصول إلى هذا الهدف لرفع مستوى الأداء فى المؤسسات العامة . وفى البداية أقامت ثلاث مؤسسات قابضة تكون كل منها مسؤولة عن عدد من المؤسسات وهى ( المؤسسة الاقتصادية ) التى كانت مسؤولة بصفة أساسية عن الشركات البريطانية والفرنسية التى تم تأميمها فى أعقاب الاعتداء الثلاثى على مصر عام ١٩٥٦ ، ( ومؤسسة مصر ) التى كانت مسؤولة بصفة أساسية عن شركات بنك مصر ، ( ومؤسسة النصر ) التى أخذت المسئولية عن الشركات التى تم إنشاؤها فى إطار الخطة الخمسية الأولى ١٩٦٠ - ١٩٦٥ .

غير أن هذا التنظيم ما لبث أن تبين عدم نجاحه . ومن ثم فقد ألغى عقب عملية التأميمات الكبرى النوعية عام ١٩٦١ وحل محله تنظيم آخر يقوم على عدد كبير من المؤسسات العامة النوعية بحيث تكون كل مؤسسة مسؤولة عن عدد من الشركات فى قطاع معين ، ولم ينجح هذا التنظيم الجديد فى تحقيق الهدف . وقد اتجه الرأى فى منتصف السبعينيات إلى إلغاء المؤسسات العامة وجعل الشركات مسؤولة مباشرة أمام الوزير المختص وذلك على أساس أن المؤسسات العامة كانت تتطوى على تدخل بيروقراطى فى شئون الشركات التابعة لها ، غير أن تجربة إلغاء المؤسسات العامة لم تصادف النجاح هى الأخرى . ومن ثم اتجه الرأى إلى تنظيم جديد بمقتضى القانون ٩٧ لسنة ١٩٨٣ يقوم على فلسفة مناقضة للقانون ١١١ لسنة ١٩٧٥ الذى كان قد ألغى المؤسسات العامة حيث أنه أعاد تلك المؤسسات كما كانت تقريبا قبل عام ١٩٧٥ مع اختلافات طفيفة فى توزيع المسئوليات والاختصاصات بين المستويات الإدارية العليا المتتابعة من مدير الشركة إلى رئيس المؤسسة إلى الوزير المختص . وعلى الرغم من هذه المحاولات المتعددة فإن المشكلة ظلت قائمة كما كانت منذ البداية دون ثمة فرق ملموس بين تنظيم وآخر من حيث مستوى أداء المؤسسات العامة ، إلى أن حل محلها جميعا القانون رقم ٢٠٣ لعام ١٩٩١ ولائحته التنفيذية لعلاج معظم أو كل العيوب التى أفرزتها القوانين السابقة والذى يعتبر إحدى أدوات الإصلاح الاقتصادى فى مصر التى بدأت مع بداية التسعينيات بالاتفاق مع صندوق النقد الدولى والبنك الدولى ، كما سنتناوله فيما بعد .

وهنا نأتى إلى بيت القصيد ونتساءل عن السبب فى فشل أو عدم نجاح كل هذه المحاولات المرة بعد الأخرى . فى الحقيقة فإن السبب يرجع إلى أن القائلين بإمكانية إصلاح القطاع العام عن طريق فصل الملكية عن الإدارة إنما ينطلقون من افتراض أساسى وهو أن شكل المكية لا علاقة له بمستوى الأداء . وهذا غير صحيح حيث أنه إذا كانت الدولة هى المالكة لمؤسسة معينة فإنها من غير المتصور ألا تتدخل فى شئون المؤسسة ، فالأهداف التى تسعى المؤسسة إلى تحقيقها ومن يتولى إدارتها وحجم الاستثمار والإنتاج المستهدف لها وسعر بيع المنتجات وشراء المدخلات يبقى فى يد الحكومة أو من يمثلها فى أغلب الحالات . ومن الخطأ أن نفترض أن الحكومة تتخذ هذه القرارات بناء على اعتبار واحد دون غيره وهو مستوى الكفاءة الإنتاجية ، إذ أن هناك اعتبارات أخرى سياسية واجتماعية وهى التى تملأ فى النهاية نوعية القرار ، أما الكفاءة الإنتاجية فهى تلعب دورا ثانويا فى الغالب .<sup>31</sup>

## ٦ - التخصيصية بين الكفاءة الإنتاجية والعدالة الاجتماعية :

يرى البعض أنه لا يجوز الحكم على القطاع على أساس اعتبارات الكفاءة الإنتاجية وعض الطرف عن العدالة الاجتماعية . ورغم اعترافهم بأن مستوى الأداء المالى والاقتصادى لوحدها القطاع العام دون المستوى المطلوب وأن ذلك يفرض على الموازنة العامة والاقتصاد الوطنى أعباء لا يمكن إنكارها ، إلا أنهم يشيرون إلى أن القطاع العام يمثل أداة فى يد الدولة لإعادة توزيع الدخل لمصلحة الطبقات ذات الدخل المنخفض . فإعانات الإنتاج التى تقدمها الدولة للمؤسسات العامة يقابله قيام هذه المؤسسات ببيع سلع الاستهلاك الشعبى والخدمات الأساسية بأسعار تقل كثيرا عن أسعارها الاقتصادية مما يعود بالفائدة على شرائح الوطن ذوى الدخل المنخفض . ويخلصون من ذلك إلى النتيجة التالية : وهى أن اعتبار العدالة الاجتماعية لا يقل فى أهميته عن اعتبار الكفاءة الإنتاجية . وبعبارة أخرى

فإنهم يريدون أن يقولوا أن القطاع العام يرتبط بالعدالة الاجتماعية بقدر ارتباط القطاع الخاص ( التخصيصية ) بالكفاءة الإنتاجية ، وكل منهما لا غنى عنه للاقتصاد النامي ، فالعدالة الاجتماعية ضرورية في بلد تتفاوت فيه الثروات والدخول تفاوتاً كبيراً وخطيراً لا يمكن الاستمرار فيه لما يحمله من أخطار جمة على المجتمعات النامية من النواحي الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وعلى المجتمع النامي برمته ، والكفاءة الإنتاجية ضرورية لدفع النمو والتقدم في البلد النامي ، غير أن الأهمية أو الأولوية تعطى للعدالة الاجتماعية .

وعلى الجانب الآخر يرى البعض أن الحجة التوزيعية تلعب دوراً هاماً في إغماض عين الكثيرين عن التسبب والفساد وانعدام الكفاءة في عدد كبير من وحدات القطاع العام . ويرون أن اعتبارات العدالة الاجتماعية لها وزنها الكبير في البلاد النامية حيث توجد فروق شاسعة بين دخول الأفراد ، لو أن سياسة التسعير الاجتماعي تساعد على حسن توزيع الدخل لوجب أخذها بعين الاعتبار عند تقويم دور القطاع العام ، ولكن الواقع أن الحجة التوزيعية لا نصيب لها من الصحة وأن ظاهرها الرحمة وباطنها العذاب . ويتساءل هؤلاء عما إذا كانت سياسة التسعير الاجتماعي ( الدعم أو إعانات الإنتاج ) في المؤسسات العامة تؤدي إلى توزيع أفضل للدخل ، ويجيبون بالنفي من الناحيتين المكرو اقتصادية والميكرو اقتصادية.

فمن الناحية المكرو اقتصادية فإنه توجد علاقة وثيقة بين سياسة التسعير وخسائر القطاع العام ، كما توجد علاقة وثيقة بين خسائر القطاع العام وبين عجز الموازنة العامة والتوسع الائتماني وهما السببان الرئيسيان للتضخم في صورة ارتفاع مستمر في الأسعار . وإذا صح وجود علاقة بين سياسة الدعم ( إعانات الإنتاج ) للمؤسسات العامة من ناحية والضغط التضخمي من ناحية أخرى فإن الأثر التوزيعي لسياسة الدعم يصبح محل شك كبير ، ذلك أن السلع والخدمات المدعومة لا تمثل في المتوسط أكثر من ثلث السلع والخدمات التي يستهلكها نوو

الدخول المنخفضة والثابتة . وعلى ذلك فإن الفائدة التى تعود من الحصول على السلع والخدمات بأقل من أسعارها الحقيقية ( الأسعار الاقتصادية ) تتلاشى أو تنكمش إزاء الضرر الذى يعود من الارتفاع المستمر فى أسعار السلع والخدمات غير المدعومة . ويمكن المقارنة بين الضرر والنفع بعمل فروض مختلفة عن نسبة السلع والخدمات المدعومة فى الاستهلاك الكلى ، وعن مدى مساهمة الدعم فى عجز الموازنة والتوسع الائتماني ، وعن مدى تأثير ذلك على معدلات التضخم. المهم أن تأثير سياسة التسعير الاجتماعى على توزيع الدخل ليس بالبساطة التى قد تبدو لأول وهلة .

أما من الناحية الميكرو اقتصادية فإن أول ما يلفت النظر أن السلع المدعومة متاحة لصاحب الدخل المنخفض بل أنها فى متناول الأول أكثر مما هى فى متناول الثانى . يضاف إلى ذلك أن نظام الأسعار يودى إلى وجود سعرين لكل سلعة السعر المدعوم والمنخفض وسعر السوق المرتفع لنفس السلعة . وقد أدت هذه الثغرة الكبيرة بين السعرين إلى قيام طبقة من السماسرة وتجار النفوذ لتحويل نسبة كبيرة من السلع المدعومة إلى السوق الحرة بطريقة غير مشروعة . وكل هذا يتعارض مع الحجة القائلة بأن سياسة الأسعار الاجتماعية ( الدعم أو إعانات الإنتاج ) تحقق العدالة الاجتماعية .

كذلك فإنه بالإضافة إلى الناحيتين الميكرو والميكرو اقتصادية ، فإن التكلفة الاقتصادية للتسعير الاجتماعى باهظة حيث أن اختلاف الأسعار الفعلية عن الأسعار الاقتصادية ينطوى على هدر اقتصادى كبير . فإذا كان البستروال الذى يمكن تصديره يباع محليا بسعر يقل كثيرا عن السعر العالمى فإن معنى ذلك تشجيع الاستهلاك وضياع الفرق بين السعرين على الخزنة العامة وحصيلة الدولة من العملات الأجنبية . وإذا كانت الأسعار الفعلية للقمح نقل كثيرا عن أسعاره الدولية فإن ذلك يصرف المنتجين عن إنتاجه مما يودى إلى تعاظم الفجوة القمحية والاعتماد المتزايد على الواردات وزيادة العجز فى الميزان التجارى والاعتماد فى



تمويله على التسهيلات والقروض الخارجية . وإذا كانت الفائدة على رأس المال تقل كثيرا عن الفائدة التي ينبغي أن تسود بناء على ندرته للنسبة فإن ذلك يؤدي إلى إضعاف الحافز على الادخار كما يؤدي إلى الإسراف في الاستثمارات ذات التكلفة العالية في استخدام رأس المال . وهكذا نجد أن سيادة أسعار فعلية تختلف عن الأسعار الاقتصادية تتطوى على هدر وضياع اقتصادي . وهذا يعني أننا - لو افترضنا - قيام الأسعار الاقتصادية بديلا عن الأسعار الاجتماعية لأدى ذلك إلى ارتفاع الناتج المحلي الإجمالي GDP بقدر يزيد كثيرا عن الفائدة التي تعود على ذوى الدخل المنخفض من نظام سياسة التسعير الاجتماعي ( الدعم أو إعانات الإنتاج ) ولأمكن تعويض هؤلاء عن الضرر الذي يصيبهم من إلغاء الدعم مع بقاء إضافة صافية للناتج المحلي الإجمالي .<sup>32</sup>

#### ٧ - مشكلات تطبيق التخصيصية :

إن تطبيق التخصيصية بعد فترة طويلة من سيطرة القطاع العام على الاقتصاد الوطنى فى الكثير من الدول النامية ليس بالأمر السهل بل إنها عملية معقدة لها جوانبها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية . وقد أثبتت التجربة خلال العقود الأخيرة أن تطبيق التخصيصية عن طريق التخصيصية النقائية يفتح المجال أمام القطاع الخاص وتشجيعه دون المساس بالمؤسسات العامة القائمة . وعن طريق التخصيصية الناشئة عن فصل الملكية عن الإدارة لم تؤت ثمارها المرجوة منها ، وأن الأمر يتطلب اللجوء إلى التخصيصية بمعناها الضيق وهو نقل مؤسسات القطاع العام القائمة - فيما عدا المؤسسات ذات المرتفعات الاستراتيجية السابق بيانها - إلى القطاع الخاص . غير أن تطبيق سياسة هذه التخصيصية بعد فترة طويلة من سيطرة القطاع العام إنما هى عملية تصطدم ببعض المشكلات والصعوبات والتي بدورها تتطلب المواجهة والعلاج ، وهذه المشكلات عديدة ونركز فيها على التالى :<sup>33</sup>

١ - تصنيف وحدات القطاع العام : تتفاوت وحدات القطاع العام تفاوتاً كبيراً من حيث حجم المنشأة وعدد العاملين فيها ومقدار ما تحققه من ربح أو خسارة ومدى مساهمتها في الإيرادات أو المصروفات العامة للدولة وما تلغيه من عبء أو ما توفره بالنسبة لحصيلة البلاد من العملات الأجنبية وحجم الديون المستحقة عليها بالقياس إلى رأس مالها إلى غير ذلك من وجوه التباين بين الوحدات المختلفة . لذلك فإن نقطة البداية في سياسة التخصيصية ( النقل من القطاع العام إلى القطاع الخاص ) تنحصر في تصنيف وحدات القطاع العام على أساس معيار الأهمية من ناحية والقابلية للبقاء من ناحية أخرى . وتتحدد هذه الأهمية على أساس مؤشرات مختلفة مثل حجم العمالة والاستثمارات وقيمة الإنتاج والنتائج وتتحدد القابلية للبقاء من ناحية أخرى . وتتحدد هذه الأهمية على أساس مؤشرات مختلفة مثل حجم العمالة والاستثمارات وقيمة الإنتاج والنتائج وتتحدد القابلية للبقاء على أساس ما تحققه المنشأة من أرباح فعلية . وإذا كانت لا تحقق ربحاً أو تتعرض لخسارة فما هي احتمالات النجاح أو الفشل في المستقبل . وعلى أساس هذين المعيارين تصنف مؤسسات القطاع العام إلى المجموعات التالية :

- مؤسسات عامة هامة وقابلة للبقاء ، وهذه تبقى في يد الدولة .
- مؤسسات عامة هامة وغير قابلة للبقاء ، وهذه تبقى في يد الدولة مع محاولة إصلاحها خلال فترة معينة .
- مؤسسات عامة غير هامة وغير قابلة للبقاء ، وهذه تخضع للتصفية .
- مؤسسات عامة غير هامة ولكنها قابلة للبقاء ، وهذه تخضع للتخصيصية .

ويمكن بالطبع إيجاد تصنيفات أخرى بديلة غير المشار إليه ، ولكن المهم أن التصنيف يساعد على تحديد المؤسسات العامة القابلة وغير القابلة للتخصيصية كما يساعد على تحديد المراحل المختلفة لتنفيذ تلك السياسة .

٢ - أساليب التخصيصية : كذلك لا يوجد اسلوب واحد للتخصيصية ولكن يوجد عدة أساليب لكل اسلوب مزاياء وعيوبه أو ماله وما عليه . ويمكن التمييز بين الاسلوبين التاليين :

• نقل ملكية المؤسسات العامة كلياً أو جزئياً من القطاع العام إلى القطاع الخاص. ويطلق على هذا الاسلوب اصطلاح التصرفية Diverstiture بمعنى تصرف الدولة فى ملكية المؤسسات العامة . وقد تتم التصرفية ببيع المؤسسة العامة إلى القطاع الخاص . وقد تتخذ صورة تحويل المنشأة إلى شركة مساهمة مع بيع جزء من الأسهم إلى القطاع الخاص واحتفاظ الدولة بأغلبية أو أقلية الأسهم .

• نقل إدارة المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص مع إبقاء حق الملكية فى يد الدولة . وقد يتم ذلك عن طريق عقد إدارة Management Contract يتولى فيه القطاع الخاص إدارة المؤسسة على أن يتقاسم الربح الصافى مع الدولة . وقد يتم عن طريق عقد امتياز Concession حيث يلتزم القطاع الخاص بأداء خدمة معينة مقابل مبلغ ثابت تدفعه الدولة . ويختلف الاسلوب الملائم من حالة إلى أخرى تبعا لطبيعة النشاط الاقتصادى . وفى حالات كثيرة - على سبيل المثال - نجد أن عقود الإدارة تمثل الاسلوب الملائم لتخصيصية الفنادق المملوكة للقطاع العام فى حين أن عقود الامتياز أصلح لإدارة المرافق العامة . وبصفة عامة يمكن القول أن تخصيصية الإدارة يمكن تطبيقها على قطاع الخدمات ، كما أن التخصيصية للتصرفية الكلية أو الجزئية يمكن تطبيقها على قطاع السلع الإنتاجى .

٣ - تميمين المؤسسات العامة : وإذا ما اتخذت التخصيصية صورة التصرفية Diverstiture ، فإنه يتعين تحديد قيمة المؤسسة التى يراد بيعها كلياً أو جزئياً للقطاع الخاص أو يراد تحويلها إلى شركات مساهمة مع طرح أسهمها للاكتتاب

العام . وهذه مسألة ليست بالبساطة ، فكيف تحدد قيمة المؤسسة الخاسرة ، وحتى إذا كانت المؤسسة تحقق ربحاً فإن مقدار الأرباح لا يعكس بالضرورة القيمة السوقية لأصول الشركة ، فقد تكون أرباح المؤسسة العامة أقل أو أكثر مما تستطيع تحقيقه عند انتقالها إلى القطاع الخاص ، وقد يكون حجم الأرباح نتيجة لسياسة خاصة تطبقها الدولة على النشاط الذى تنتمى إليه المنشأة مع عدم انطباقها على القطاع الخاص ، وكل هذا قد يؤثر صعوبات فى تثمين المؤسسة . لذلك قد تتجه الدولة إلى المبالغة فى التثمين للمؤسسة ، وفى هذه الحالة قد لا تجد من يقبل على شرائها ، وقد تتجه إلى التقليل فى التثمين للمؤسسة ، وفى هذه الحالة تبدد الثروة القومية . من أجل كل ذلك تخصصت بعض المؤسسات المالية فى البلاد المتقدمة فى تثمين أو تقييم الشركات العامة التى تخضع للتخصيصية . كما تغلبت بعض الدول على هذه الصعوبات عن طريق طرح أسهم الشراء التى يرد تخصيصها على مراحل بحيث يمكن التعرف على القيمة السوقية للمؤسسة .

٤ - سوق رأس المال : غنى عن البيان أن سوق رأس المال متخلفة فى أغلب البلاد النامية . كذلك فإن معدلات الادخار منخفضة وتقل عن معدلات الاستثمار ، وأن المؤسسات المالية والنقدية التى تعمل على النقاء عرض المخدرات والطلب عليها مازالت متواضعة فى إمكانياتها وخبراتها ، وأن الأوعية المتاحة للادخار والاستثمار مازالت محدودة للغاية وتكاد تقتصر على الصور التقليدية كالودائع بأجل أو السندات الحكومية . ومن هنا تتصف الدول النامية بضعف السوق النقدية والمالية والتى تعتبر بدورها عقبة كبرى فى طريق التخصيصية ، إذ من غير المتصور أن يتوفر رأس المال الخاص الذى يستطيع شراء مؤسسات عامة قد تصل قيمتها إلى ما يعادل عشرات البلايين من الدولارات . ومن المفروض - أو المتفق عليه - أن التخصيصية لا يجوز أن تؤدي إلى انتقال المؤسسات العامة الهامة إلى القطاع الأجنبى ، بل من المفروض - أو المتفق عليه - أن تبقى تلك المؤسسات بصفة أساسية فى يد القطاع الخاص الوطنى ، وهذا يعنى ضرورة

الاعتماد على السوق المالية المحلية . ولاشك أن لهذه الصعوبة وزنها الكبير ، ولكن يلاحظ التالي :

- أن التخصيصية لا يجوز أن تتناول في وقت واحد عددا كبيرا من المنشآت العامة التي يضيق السوق المالي المحلي باستيعابها ، ولا بد أن يمتد تنفيذ برنامج التخصيصية عبر فترة طويلة من الزمان بحيث يأخذ بعين الاعتبار القدرة الاستيعابية للمحلية .

- إن التخصيصية - في حد ذاتها - تساعد تدريجيا على تطوير سوق المال ، والغالب أنها تؤدي إلى بقاء المدخرات المحلية في الداخل ، بل قد تؤدي إلى عودة بعض المدخرات المحلية التي ذهبت إلى الخارج نتيجة سيطرة القطاع العام على الاقتصاد .

- إن التخصيصية تساعد على اجتذاب بعض رؤوس الأموال العربية للدول النفطية إلى الدول العربية غير النفطية المستمرة أصلا في الخارج وعلى الأخص إذا تمتعت بمعاملة تفضيلية بالنسبة لرأس المال الأجنبي .

- ويمكن أن يضاف إلى ذلك وجود جاليات عربية كبيرة منتشرة في كل أنحاء العالم تمتلك حجما كبيرا من المدخرات يعتد به يمكن أن يسهم في التغلب على مشكلة ضيق سوق المال المحلية في الدول العربية .

٥ - العمالة في المؤسسات العامة : ومن أعقد المشاكل التي تواجه التخصيصية وعلى الأخص من الناحية السياسية هي مشكلة العمالة ، إذ من المرجح أن تؤدي إلى بطالة نسبية معينة من العاملين في القطاع العام نتيجة انتساج الكثير من حكومات الدول النامية السياسة الاجتماعية القاضية بتشغيل الخرجين . ويعتبر هذا العامل من العوامل الرئيسية في تخوف بعض الحكومات من تطبيق سياسة

التخصيصية لما قد تؤدي إليه من تعقيدات سياسية واجتماعية ، لذلك كان من الضروري أن يشتمل برنامج التخصيصية على سياسة واضحة للتعامل مع هذه المشكلة ذات الطابع السياسي - الاجتماعي . وتدل تجارب الدول التي قطعت شوطا في مضمار التخصيصية على وجود عدة اختيارات متاحة لضمان عدم وقوع عبء هذه السياسة على العاملين في المؤسسات العامة ، ومن أهمها :

- إعداد برنامج موازى لبرنامج التخصيصية لمساعدة العمالة الفائضة على وجود وظائف بديلة ، وفي حالة عدم وجودها تزويد الفائضين برأس مال محدود لبدء مشروعات فردية .
- اقتصار التخصيصية في مراحلها الأولى على الأقل على المؤسسات العامة ذات العمالة المحدودة .
- إعداد برنامج تدريبي للفائضين لاكتساب مهارات مطلوبة في أعمال بديلة .
- تعويض أولئك اللذين لا يمكن توجيههم إلى وظائف و مؤسسات بديلة وتشجيعهم على التقاعد المبكر على أساس شروط تفضيلية .

٦ - آلية التخصيصية : وهناك آليات متعددة ينصح بها البنك الدولي - وغيره - كما أثبتتها تجارب بعض الدول ، نورد أهمها في التالي :

- الحاجة إلى إنشاء جهاز خاص على أعلى المستويات السياسية يناط به إعداد برنامج متكامل للتخصيصية بما في ذلك تصنيف المؤسسات العامة ، وتحديد ما هو مؤهل وما هو غير مؤهل للتخصيصية والمراحل المتعاقبة التي يمر بها البرنامج ، واسلوب التخصيصية في المجالات المختلفة ، وتقنيات الخطوة التي تطبق على كل منشأة من حيث تحديد قيمتها أو القيمة المبدئية للأشهر التي تطرح للاكتتاب العام وكيفية التعامل مع العمالة الفائضة والاستعانة بمن ترى

الاستعانة بهم من بيوت الخبرة وغير ذلك من المسائل والمشكلات العديدة التي لابد أن تتور فى صياغة البرنامج وفى تنفيذه .

• لا يجوز إسناد برنامج التخصيصية للوزارات أو الهيئات العامة القائمة لتنفيذه فى دائرة اختصاصها ، وذلك لوجود تعارض ظاهر بين المصلحة البيروقراطية التى تميل بطبيعتها إلى توسيع سلطاتها والإبقاء على مواطن نفوذها وبين المصلحة العامة التى تقضى فى حالات كثيرة بضرورة التخصيصية وتقليص دائرة سلطان البيروقراطية .

• العمل على تغيير القوانين والتشريعات المنظمة لشركات القطاع العام فى الدولة حتى يمكن أن تؤدي أدائها الاقتصادى فى ظل معطيات وظروف جديدة تقوم على أسس اقتصاديات السوق القائم على المنافسة وقوى الطلب والعرض . وقد تعتبر هذه الآلية من أهم آليات التخصيصية ، مما منخصص لها إحدى تجارب الدول فى البند التالى ، وهى التجربة المصرية فى تغيير قوانين وتشريعات شركات القطاع العام لكى تتفق مع اقتصاد السوق وتساعد على نجاح التخصيصية فى مصر .

هذه هى أهم المشكلات والصعوبات التى تواجه سياسة التخصيصية ، وكلها مشكلات وصعوبات ذات أبعاد اقتصادية ومالية وسياسية واجتماعية كما لا تخلو من مشكلات وصعوبات فنية بحتة . لذلك فإن نجاح برنامج التخصيصية يتوقف إلى حد كبير على وجود قيادة سياسية مؤمنة بها ومؤمنة فى الوقت نفسه بالأوضاع غير المواتية لوحدات القطاع العام التى لا يمكن الاستمرار فيها إذا قدر للبلاد أن تسير قدما فى طريق التنمية والتقدم وأن ثمة حاجة ملحة لإعادة تنظيم النشاط الاقتصادى فى البلاد على نحو يكفل الكفاءة الإنتاجية ولا يتجاهل العدالة الاجتماعية .<sup>34</sup>

## ٨ - تعديل القوانين والتشريعات المنظمة لشركات القطاع العام :

وأخيرا فإنه بادئ ذى بدء لكى تطبيق الدولة سياسة التخصيصية وجب عليها أن تبدأ فى البداية بتعديل القوانين والتشريعات المنظمة لشركات القطاع العام بما يتفق وتحرير الاقتصاد القومى وتطبيق آليات السوق القائمة على المنافسة وقوى الطلب والعرض . ونظرا إلى الأهمية القصوى لهذا العنصر الأخير الذى ينصح بها البنك الدولى بالنسبة لسياسة التخصيصية ، فقد يفيد أن نعرض هنا للتجربة المصرية فى هذا الخصوص .

فقد كانت شركات القطاع العام المصرى تدار قبل تطبيق سياسة التخصيصية مع بداية الإصلاح الاقتصادى فى مصر فى عام ١٩٩١ عن طريق القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ والمعدل للقوانين السابقة التى كانت تنظم القطاع العام المصرى . وقد نتج عن هذا القانون عددا من المشاكل التى يمكن تلخيصها فى التالى :

- أ. عدم الفصل بين الملكية والإدارة .
- ب. سيطرة البيروقراطية فى اتخاذ القرارات وتخلف الحافز الفردى وتدنى مستوى الأداء .
- ت. فرض أسعار اجتماعية لا تعكس التكلفة الحقيقية للسلع والخدمات مما أدى إلى خسارة كثير من الشركات .
- ث. التزام الحكومة بتعيين الخرجين مما أثقل كاهل شركات القطاع العام بعمالة زائدة لا يقابلها إنتاج .
- ج. اختلال الهياكل التمويلية وسحب كثير من الشركات على المكشوف من القطاع المصرفى مما أدى إلى زيادة مديونيتها .
- ح. توزيع أرباح جبرية لبنك ناصر الاجتماعى وشراء سندات حكومية وجوائز توزيع أرباح للعاملين فى الشركات الخاسرة مما يتنافى مع التوزيع الأمثل



لأرباح فى أى مشروع اقتصادى ناجح ويحرم الشركة من تكوين الاحتياطات اللازمة .

خ. انخفاض جودة الإنتاج والإنتاجية .

د. إصدار لوائح وقوانين نمطية لا تفرق بين ما تستوجهه الأنشطة المختلفة من لوائح وقوانين تتلاءم وطبيعة النشاط التى تمارسه الشركات المختلفة .

ذ. عدم إجراء الإحلال والتجديد للآلات والمعدات وانقضاء العمر الافتراضى لكثير منها مما يؤثر على جودة الإنتاج .

ر. زيادة المخزون السلى الراكد فى الشركات .

ز. الحظر التشريعى من انهيار إفلاس شركات القطاع العام رغم غرق بعضها فى المديونية وفقدانها كل رأسمالها .

وبناء على كل ذلك فقد استبدل القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ بالقانون الجديد الذى يتفق مع سياسة التخصيصية وهو القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ولائحته التنفيذية لعلاج معظم أو كل العيوب التى أفرزها القانون السابق ، كما أنه بصدد هذا القانون الجديد ولائحته التنفيذية بدأ قطاع الأعمال العام مرحلة جديدة من مراحل الأداء الاقتصادى فى ظل معطيات وظروف جديدة تقوم على أسس الاقتصاد الحر وآليات السوق القائمة على المنافسة وقوى الطلب والعرض . ويعتبر هذا القانون الجديد إحدى أدوات الإصلاح الاقتصادى الرئيسية فى مصر . وقد جاءت الإصلاحات الرئيسية والفعالة فى هذا القانون على النحو الذى سنورده فى البنود التالية :<sup>35</sup>

١ - اتجه القانون الجديد نحو تحرير مجالس الإدارة والجمعيات العامة فى الشركات القابضة والشركات التابعة من قبضة الحكومة وتغليب عنصر الأعضاء ذوى الكفاءة والخبرة على عنصر الأعضاء ذوى الأقدمية من شاعلى الوظائف العليا - كما كان الحال فى ظل القانون السابق - وبالتالي يكمن علاج مشكلات الإدارة فى شركات قطاع الأعمال العام فى حسن اختيار القيادات الجديدة وتحوى

الدقة في هذا الاختيار بمعيار وحيد هو سابقة الأعمال والكفاءة والخبرة والقدرة على اتخاذ القرارات غير التقليدية بما يتناسب مع طبيعة نشاط الشركة المطلوب إدارتها وذلك دون نظر إلى الأقدمية ودون محاباة أو خواطر أو محسوبية أو تبادل المنافع التي هي آفة الإدارة في مصر .

بالنسبة إلى التأسيس : فإن للجهات المشرفة على شركات القطاع العام صارت تأخذ شكل الشركات المساهمة القابضة ، ويصدر بتأسيسها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص بالقطاع العام ، وتعتبر من أشخاص القانون الخاص وتفيد في السجل التجارى شأنها أى وحدة اقتصادية أخرى تمارس نشاطا تجاريا ، وتثبت لها الشخصية الاعتبارية من تاريخ قيدها فى السجل . ويحدد القرار الصادر بتأسيسها اسمها ومركزها الرئيسى ومدتها والغرض من إنشائها ورأس مالها كإى شركة مساهمة أخرى وينشر هذا القرار مع نظامها الأساسى على نفقتها فى الوقائع المصرية . ولم يعد لها أى مظهر من مظاهر السلطة العامة ومن ثم بعدت كلية عن أن تكون وحدة فى الجهاز الإدارى للدولة .

ومن أولى مهام الشركات القابضة تكوين وإدارة محفظة الأوراق المالية للشركة بما تتضمنه من أسهم وصكوك تمويل وسندات وأية أدوات أو أصول مالية أخرى . كذلك لها الحق فى تأسيس شركات مساهمة سواء بمفردها أو بالاشتراك مع الأشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة أو الأفراد وكذلك شراء أسهم شركات المساهمة أو بيعها أو المساهمة فى رأس مالها .

ويتضح مما سبق الاتجاه إلى البعد بالجهات المشرفة على شركات القطاع العام عن نطاق القانون العام وإدخالها فى حظيرة القانون الخاص . ولا يخفى ما يترتب على ذلك من آثار قانونية تنعكس بدورها على أداء تلك الجهات وكفاءتها .

وفى القانون الجديد أيضا يصدر بتأسيس الشركات التابعة قرار من الوزير المختص بناء على اقتراح مجلس إدارة الشركة القابضة ولكن دون موافقة من رئيس مجلس الوزراء اختصارا لإحدى الخطوات الحكومية فى تأسيس الشركات التابعة . وينشر أيضا قرار التأسيس مرفقا به النظام الأساسى على نفقة الشركة فى الوقائع المصرية وتفيد الشركة بالسجل التجارى .

ب. بالنسبة لتشكيل مجلس الإدارة : يشكل مجلس إدارة الشركة القابضة بقرار من جمعيتها العامة بناء على اقتراح رئيس الجمعية وهو الوزير المختص . وتكون مدة مجلس الإدارة ٣ سنوات قابلة للتجديد على ضوء أداء المجلس ، ويتكون من عدد فردى من الأعضاء لا يقل عن ٧ ولا يزيد على ١١ عضوا . ويشكل من رئيس متفرغ للإدارة وعدد من الأعضاء لا يقل عن ٥ يختارون من ذوى الخبرة فى النواحي الاقتصادية والمالية والفنية والقانونية وإدارة الأعمال ، وممثل عن الاتحاد العام لنقابات عمال مصر يختاره مجلس إدارة الاتحاد . ولا يعتبر رئيس وأعضاء مجلس الإدارة من العاملين فى الشركة بل هم وكلاء عن أصحاب رأس المال فى إدارتها .

ويتضح من ذلك أن القانون الجديد قد حرم رؤساء مجالس إدارة الشركات التابعة من الاشتراك فى عضوية مجلس إدارة الشركة القابضة وذلك وضعا للأمر فى نصابها الصحيح ، إذ أنه إذا كان ثمة إشراف ورقابة من مجلس إدارة الشركة القابضة على الشركات التابعة فليس من المستساغ أن يشارك فى هذه الرقابة رؤساء مجالس إدارة الشركات محل الرقابة . كما يتضح أيضا أن القانون الجديد قد نص صراحة على عدم اعتبار رئيس وأعضاء المجلس من العاملين فى الشركة حتى لا تكون لهم أى حصانة طبقا لقوانين العمل أو لوائح أنظمة العاملين تعصمهم من العزل أو التنحية باعتبار أنهم فى حقيقة الواقع والقانون وكلاء عن أصحاب رأس المال فى إدارة الشركة رجوعا إلى الأصل العام المقرر فى القانون التجارى والقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ بشأن

التكليف القانوني السليم لصفة رئيس مجلس الإدارة وأعضاءه . غير أنه من جهة أخرى يتضح أن القانون الجديد لم يأت بنص مماثل في الشركة التابعة مينا لاختصاصات مجلس إدارتها ، إذ الأولى بالتفصيل في ذلك الشركة التابعة باعتبارها الشركة التي تقوم بالنشاط الاقتصادي بينما الشركة القابضة تدبر محفظة الأوراق المالية دون الممارسة الفعلية لأي نشاط اقتصادي أو تجاري . كما كان من الملائم أن يأتي المشرع ببيان لاختصاصات الشركة التابعة كدور ومعياري استرشادي لما يجب أن يقوم به مجلس الإدارة من مهام وأن يحققه من أغراض إذ على ضوء ذلك سوف تكون محاسبة المجلس والتي قد تنتهي إلى تحيئه وعزله إذا ثبت تقصيره في أداء مهامه .

هذا ويتكون مجلس إدارة الشركة التابعة المملوكة بالكامل للقطاع العام من رئيس غير متفرغ تعيينه الجمعية العامة للشركة بناء على ترشيح مجلس إدارة الشركة القابضة ومن أعضاء غير متفرغين يعينهم مجلس إدارة الشركة القابضة من ذوي الخبرة يمثلون الجهات المساهمة في الشركة ويكون عددهم نصف عدد أعضاء مجلس الإدارة ومن عدد آخر مساو لهم يتم انتخابهم من العاملين بالشركة ورئيس اللجنة النقابية بدون أن يكون له صوت معدود في المداولات . ويختار مجلس إدارة الشركة القابضة من بين الأعضاء ذوي الخبرة الممثلين للجهات المساهمة في الشركة عضوا منتدبا أو أكثر يتفرغ للإدارة كما يجوز للمجلس المذكور أن يعهد إلى رئيس مجلس إدارة الشركة التابعة بأعمال العضو المنتدب على أن يتفرغ للإدارة ، وبالتالي فإن الأعضاء المختارين لم يعدوا من شاغلي الوظائف العليا في الشركة بل أصبحوا كلهم من ذوي الخبرة والكفاءة كما أصبح صوتهم معدودا في المداولات وهو ما ينم على اتجاه القانون الجديد إلى تغليب عنصر الخبرة والكفاءة على عنصر الأقدمية .

أما الشركات التابعة التى يشارك فيها القطاع الخاص فيتبع فى تشكيل مجلس إدارتها ذات الأسلوب السابق بفارق أن رئيس مجلس الإدارة لا تعينه الجمعية العامة للشركة وإنما يعين رئيس هذه الجمعية الذى هو رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة ، وبفارق آخر هو أن الأعضاء غير المتفرغين من ذوى الخبرة يتوزعون بين الجهات العامة المساهمة فى الشركة وبين القطاع الخاص كلا بنسبة ملكيته فى رأس مال الشركة .

ويضاف إلى الأعضاء غير المتفرغين من ذوى الخبرة عدد مساوى له يتم انتخابهم من العاملين بالشركة ، ورئيس اللجنة النقابية دون أن يكون له صوت معدود فى المداولات .

ت. أما بالنسبة لتشكيل الجمعية العامة : تتكون الجمعية العامة للشركة القابضة من الوزير المختص رئيسا وتضم الجمعية العامة فى عضويتها أعضاء من ذوى الخبرة فى مجال الأنشطة التى تقوم بها الشركات التابعة للشركة القابضة لا يقل عددهم عن ١٢ ولا يزيد على ١٤ عضوا من بينهم ممثل واحد على الأقل يرشحه الاتحاد العام لنقابات عمال مصر ويصدر باختيار هؤلاء الأعضاء قرار من رئيس مجلس الوزراء . ويحضر اجتماعات الجمعية العامة رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة القابضة ومراقبوا الحسابات بالجهاز المركزى للمحاسبات دون أن يكون لهم صوت معدود فى المداولات .

أما الشركات التابعة فتكون الجمعية العامة للشركة المملوكة بالكامل للقطاع العام برئاسة رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة وعضوية أعضاء مجلس إدارة الشركة القابضة التى تتبعها الشركة التابعة وأعضاء من ذوى الخبرة لا يزيد عددهم عن ٤ تختارهم الجمعية العامة للشركة القابضة وعضوين آخرين تختارهما اللجنة النقابية . أما الشركة التى يساهم فيها القطاع الخاص مع القطاع العام فتكون جمعيتها العامة من رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة

القابضة التى تتبعها الشركة ومن المساهمين من القطاع الخاص ، وذلك دون أن يشترك فى عضوية الجمعية العامة الأعضاء من ذوى الخبرة أو العضوان الممثلان للجنة النقابية كما هو الحال فى الشركات المملوكة بالكامل للقطاع العام . وفى كلا النوعين من الشركات يحضر اجتماعات الجمعية العامة رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة ومراقبوا الحسابات من الجهاز المركزى للمحاسبات دون أن يكون لهم صوت معدود فى المداولات . وهنا يلاحظ أن المشاركة الحكومية فى تشكيل الجمعية العامة للشركات التى يساهم فيها القطاع الخاص أقل وطأة من الشركات الأولى مما يترك مزيداً من حرية الحركة والمنافسة والرقابة واتخاذ القرارات للمساهمين من القطاع الخاص .

٢ - كذلك فقد أجاز القانون الجديد جواز التصرف فى الأسهم المملوكة للقطاع العام حتى ولو أدى التصرف إلى انخفاض نسبة الملكية العامة فى شركات القطاع العام عن ٥١ ٪ وبهذا وضع القانون الجديد الأسس الرئيسية والدعائم القوية لإصلاح القطاع العام فى مصر ، بل لا نكون مغالين إذا قلنا أنه بدون هذه الأحكام يفقد القانون الجديد أحد مقوماته الهامة لاعتباره أداة من أدوات الإصلاح الاقتصادى الذى نرمى إليه الحكومة والذى يعتبر ذلك القانون الجديد جزء لا يتجزأ من منظومته فى الإصلاح . ذلك أن هذا القانون وقد تضمن هذه الأحكام وهذه الإجازة يمكن اعتباره بحق منخلاً للبدء فى تنفيذ سياسة التخصيصية ، إذ لم يعد هناك حظر تشريعى على بيع الأسهم المملوكة للقطاع العام كما كان الحال طوال الثلاثين سنة السابقة وبالتالي تستطيع الحكومة أن تخفف من أعباء الشركات الخاسرة أو المتعثرة بأن تبيعها كلية إلى القطاع الخاص كما تستطيع أن تبقى على الشركة كشركة قطاع عام مع جذب بعض استثمارات القطاع الخاص إليها فى حدود نسبة ال ٤٩ ٪ المسموح بها للقطاع الخاص وذلك بغية إصلاح الخلل فى هيكلها التمولي أو فتح الباب لمشاركة القطاع الخاص فى إدارة الشركة أو إيجاد أسواق جديدة أو تكنولوجيا حديثة لها أو غير ذلك من مقومات النجاح .

لقد كان أهم عيوب القانون السابق رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ بل لعله أكبر العيوب الأساسية فيه هو نصه على أنه لا يجوز للأشخاص العام والشركات وبنوك القطاع العام أن تتصرف في أسهم القطاع العام المملوكة لها إلا فيما بينها ، وفي حالة التصرف في الأسهم يجب ألا تتأثر نسبة ملكية رأس المال العام في الشركة ، مما ترتب على هذا الحظر أن تجمدت ملكية أسهم القطاع العام وحرمت كثير من الشركات من إمكانية التصرف في بعض أسهمها للقطاع الخاص رغم أن هذا التصرف قد يكون مرغوبا فيه بل ومطلوبا كوسيلة ملحة لإصلاح الهياكل التمويلية لبعض شركات القطاع العام المتعثرة وذلك عن طريق ضخ أموال جديدة في الشركة فيما لو كان قد أجاز لها بيع أسهمها للقطاع الخاص في حدود نسبة ال ٤٩ % المسموح بها لهذا القطاع للمحافظة على استمرارية الشركة كشركة قطاع عام .

وفي هذا الخصوص فإنه يشترط لجذب استثمارات القطاع الخاص إلى شركات القطاع العام وجوب توافر بعض الشروط يقع على رأسها الشروط التالية:

أ. اتخاذ الإجراءات اللازمة لإصلاح الهيكل التمويلي للشركة التي تطرح بعض أسهمها للقطاع الخاص ، إذ قد لا يقبل القطاع الخاص في الدخول في شركات مثقلة بالديون ومختلة تمويليا .

ب. تقويم الأسهم المعروضة للبيع ضمن التقويم العام لأسهم الشركة تقويما حقيقيا يعكس القيمة السوقية لأصول الشركة والقيمة الحقيقية لكافة أصولها وبالتالي التحديد الصحيح لحقوق المساهمين .

ت. أن يكون للقطاع الخاص الراغب في الشراء مدخل حقيقي إلى فحص ميزانيات الشركة في السنوات السابقة على الأقل لثلاث سنوات للتعرف على مركز الشركة المالي والاحتمالات المستقبلية للمكسب والخسارة .

٣ - كذلك فقد نص القانون الجديد - سواء فى النصوص التى وردت فى شأن الشركات القابضة أو فى شأن الشركات التابعة - أنه لم تعد ثمة خصومات أو نسب إجبارية تخصم من الأرباح - كما كان الحال فى القانون السابق - . كما لم تعد شركات القطاع العام مصادر تمويل النفقات الاجتماعية للدولة أو مؤسسات اجتماعية للعاملين فى الشركات الخاسرة إذ قرر القانون الجديد المساواة فى نظام توزيع الأرباح بين العاملين فى شركات قطاع الأعمال العام والعاملين فى شركات القطاع الخاص وذلك بافتراض أن الشركة قد حققت ربحا فعليا قابلا للتوزيع وليس خسارة أيا كانت مبرراتها . كما أن القانون الجديد قد رفع الحد الأقصى السنوى للأرباح بأن جعله ما يساوى مرتب سنة بعد أن كان أقل من ذلك فى القانون السابق . ومن شأن هذا النظام الجديد لتوزيع الأرباح أن يمكن شركات قطاع الأعمال العام من تدبير مواردها المالية ذاتيا دون اللجوء إلى الخزنة العامة كما كان الحال فى السابق ، كما أن من شأن هذا النظام أن يحفز العاملين على زيادة الإنتاج وتحسين نوعيته توصلا إلى تحقيق أرباح حقيقية ثم زيادتها وهو ما سوف ينعكس بالتالى على نصيبهم ، هذا فضلا عن ارتفاع العائد الاقتصادى بدلا من العائد المتكنى قبل تطبيق هذا القانون مما ينعكس بآثره الإيجابى على الأداء الاقتصادى للقطاع العام والاقتصاد القومى .

وقد اختلفت نظرة القانون الجديد كلية عن نظرة القانون القديم فيما يتعلق بتوزيع الأرباح ونظامه وذلك من منطلق الفلسفة الجديدة باعتبار أن شركات القطاع العام هى وحدات اقتصادية مستقلة بذاتها تعمل وفق آليات السوق ومعتمدة على الذات فى تدبير مواردها المالية . وفى ضوء ذلك فقد استعار المشروع فى القانون الجديد أحكام توزيع الأرباح فى القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ ولائحته التنفيذية وهى المطبقة أيضا على شركات قانون الاستثمار إذ نص القانون الجديد على أن تحدد الأرباح الصافية للشركة القابضة ويتم توزيعها بقرار من الجمعية العامة طبقا لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية ويؤول نصيب الدولة فى هذه الأرباح إلى الخزنة العامة . كما نص القانون بالنسبة للشركات التابعة على أن



يكون للعاملين بالشركة نصيب في الأرباح التي يقرر توزيعها تحدده الجمعية العامة بناء على اقتراح مجلس الإدارة بما لا يقل عن ١٠ % من الأرباح ، ولا يجوز أن يزيد ما يصرف لهم نقدا من هذه الأرباح عن مجمع أجورهم للسنوات الأساسية . وقد أوردت اللائحة التنفيذية أحكاما تفصيلية في الشركات القابضة - دون التابعة - لتحديد الأرباح الصافية ، والاحتياطي القانوني ، والاحتياطي النظامي ، والاحتياطيات الأخرى ، والأرباح القابلة للتوزيع ، ونصيب العاملين من هذه الأرباح ، وتخصيص جزء من الاحتياطي النظامي لتصحيح مسار الشركات التابعة ، وأحوال عدم توزيع أرباح وذلك استرشادا بالأحكام المماثلة في اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ وذلك على النحو التالي :

أ. الأرباح الصافية : وهي الأرباح الناتجة عن حصة الشركة في أرباح الشركات التابعة لها أو غيرها أو من العمليات التي باشرتها الشركة بنفسها وذلك بعض خصم المصروفات اللازمة لتحقيق هذه الأرباح وبعد تجنب جميع الإهلاكات والمخصصات التي تقضى الأصول المحاسبية بحسابها .

ب. الاحتياطي القانوني : وهي تجنب جزء من عشرين على الأقل من الأرباح الصافية . ويجوز للجمعية العامة وقف تجنب هذا الاحتياطي إذ بلغ ما يساوي رأس المال المصدر ، ويجوز استخدامه في تغطية خسائر الشركة وفي زيادة رأس المال .

ت. الاحتياطي النظامي : وهي تجنب نسبة من الأرباح الصافية بحد أقصى ١٠ % بالنسبة للشركات التي لا تراول النشاط بنفسها و ٢٠ % بالنسبة لغيرها من الشركات وذلك للأغراض التي يحددها النظام وإذا لم يكن هذا الاحتياطي مخصصا لأغراض معينة جاز للجمعية العامة العادية بناء على اقتراح من مجلس الإدارة مشفوعا بتقرير من مراقب الحسابات أن تقرر استخدامه فيما يعود بالنفع على الشركة أو المعاهمين .

ث. الاحتياطات الأخرى : يجوز للجمعية العامة بناء على اقتراح مجلس الإدارة أن تقرر احتياطات أخرى بما لا يتجاوز ١٠ % من المتبقى من الأرباح الصافية بعد تجنب الاحتياطي القانوني والنظامي وتخصيص نسبة من الربح لا تقل عن ٥ % من رأس المال للمساهمين والعامل كحصة أولى نسبة لا تزيد على ٥ % لمكافأة أعضاء مجلس الإدارة .

ج. الأرباح القابلة للتوزيع : وهى الأرباح الصافية مستزلا منها ما يكون قد لحق برأس مال الشركة من خسائر فى سنوات سابقة وبعد تجنب الاحتياطي القانوني والنظامي . ويجوز للجمعية العامة أن تقرر توزيع كل أو بعض الاحتياطات التى تملك للتصرف فيها بموجب نصوص القانون أو اللائحة أو النظام ويجب أن يتضمن قرار الجمعية فى هذا الشأن بياناً بأوضاع المال الاحتياطي الذى يجرى للتوزيع منه .

ح. نظام توزيع الأرباح القابلة للتوزيع : تحدد الجمعية العامة بعد إقرار الميزانية وحساب الأرباح والخسائر الأرباح القابلة للتوزيع وتعلن ما يخص العاملين والمساهمين ومجلس الإدارة فيها وذلك بمراعاة التالى :

- لا يقل نصيب العاملين بالشركة فى الأرباح التى يتقرر توزيعها فى الشركات التى تزاول النشاط بنفسها عن ١٠ % . ولا يجوز أن يزيد ما يصرف للعاملين نقداً عن مجموع أجورهم الأساسية السنوية ، ويجنب ما يزيد على ذلك فى حساب خاص لإنشاء مشروعات إسكان للعاملين بالشركة وتقديم الخدمات الاجتماعية لهم وفقاً لما تقرره الجمعية العمومية للشركة .

- ألا يزيد نصيب العاملين فى الأرباح التى يتقرر توزيعها فى الشركات التى لا تزاول النشاط بنفسها على مجموع أجورهم الأساسية .

• ألا يجاوز تقدير مكافأة مجلس الإدارة بنسبة معينة في الأرباح أكثر من ٥ % من الربح القابل للتوزيع بعد تخصيص نسبة من الربح لا تقل عن ٥ % من رأس المال للمساهمين والعاملين كحصة أولى . ويراعى في تحديد ما يصرف من مكافآت لرئيس وأعضاء مجلس الإدارة الجهود التي بذلها لزيادة إنتاج الشركة عن السنة المالية السابقة وتخفيض خسائر الشركات التابعة لها .

خ. تمويل برامج تصحيح مسار الشركات التابعة : يجوز للجمعية العامة بناء على اقتراح مجلس إدارة الشركة القابضة تخصيص نسبة من الاحتياطي النظامي والاحتياطيات الأخرى لتمويل البرامج المالية التي تكفل تصحيح مسار الشركات التابعة وذلك وفقا للقواعد والشروط والأوضاع التي تحددها الجمعية العامة .

د. أحوال عدم توزيع أرباح : أجازت اللائحة للجمعية العامة بناء على اقتراح مجلس الإدارة وفي ضوء تقرير مراقب الحسابات عدم توزيع الأرباح إذا كان ذلك ضروريا لاستمرار نشاط الشركة أو المحافظة على مركزها المالي ، وذلك دون الإخلال بتخصيص ربح لا يقل عن ٥ % من رأس المال للمساهمين والعاملين وخصم مكافأة مجلس الإدارة .

ذ. عدم جواز توزيع الأرباح المحققة نتيجة بيع أصل من أصول الشركة أو التعويض عنه : حظرت اللائحة على الشركة القابضة توزيع الأرباح التي تحققها الشركة نتيجة التصرف في أصل من أصولها الثابتة أو التعويض عنه بل تكون الشركة من هذه الأرباح احتياطي يخصص لإعادة أصول الشركة إلى ما كانت عليه أو شراء أصول ثابتة جديدة أو لسداد ديون الشركة ، كما يسرى هذا الحكم كذلك في حالة إعادة تقويم أصول الشركة .

ر . أولولة الربح المتبقى إلى المساهمين : وأخيرا نصت اللائحة على أن يوزع الربح المتبقى من الربح القابل للتوزيع على الدولة وعلى غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة المساهمة في رأس مال الشركة .

هذه هي النصوص التي أوردتها اللائحة التنفيذية للقانون الجديد تفصيلا في شأن الشركات القابضة . أما بالنسبة للشركات التابعة فقد جاءت اللائحة بمادة وحيدة في شأنها هي المادة (٧٥) التي نصت على أن تسرى في شأن الأرباح القابلة للتوزيع في الشركات التابعة وقواعد توزيعها أحكام الملتين (٣٨) و (٣٩) و (أولا وثالثا من المادة ٤٠) والمادة (٤٣) من اللائحة .

وفي هذا الخصوص يلاحظ أن التنظيم التشريعي للأحكام المتقدمة في شأن الاحتياطات والأرباح وكيفية توزيعها قد أوردتها اللائحة بتفصيل في الشركات القابضة مع أن هذه الشركات الأصل فيها أنها لا تباشر أية أنشطة اقتصادية أو مالية أو تجارية بنفسها وإنما هذه المباشرة قد تكون على سبيل الاستثناء لا الأصل، إذ اختصاصها الأصل هو تكوين وإدارة محفظة الأوراق المالية للشركة، وعلى العكس الشركات التابعة التي هي أصلا الوحدات الاقتصادية التي تباشر النشاط والتي تضم العدد الأكبر من العمال ، ومن ثم فقد كانت الملائمة التوزيعية وأصول الصياغة تقضى بأن تأتي هذه الأحكام التفصيلية في شأن الشركات التابعة ثم تكون الإحالة إليها أو إلى ما يتلام مع منها مع طبيعة الشركة القابضة واختصاصها بنص يأتي في شأن الشركة القابضة إلا إن اللائحة اتبعت العكس .

وفضلا عن ذلك فإن المادة (٧٥) المشار إليها قد اقتضت في إحالتها إلى مواد الشركة القابضة على بعض المواد دون البعض الآخر رغم أهميتها ، فهي قد أحالت إلى المادة (٣٨) الخاصة بتحديد الأرباح القابلة للتوزيع وإلى المادة (٣٩) الخاصة بعدم جواز توزيع الأرباح الناتجة عن بيع أصول الشركة وإلى (أولا من المادة ٤٠) الخاصة بتحديد نصيب العاملين في الأرباح وإلى (ثالثا من المادة ٤٠) الخاصة بتحديد مكافأة مجلس الإدارة وإلى المادة ( ٤٣ ) الخاصة بعدم توزيع

أرباح ، إلا أنها لم تحل إلى المادة (٣٤) التى تحدد الأرباح الصافية واكتفت فى هذا الشأن بالمادة (٣٢) من القانون ، ولم تحل إلى المادة (٣٥) الخاصة بتكوين احتياطي قانوني للشركة ، ولم تحل إلى المادة (٣٦) الخاصة بتكوين احتياطي نظامي للشركة والمادة (٣٧) الخاصة بتكوين احتياطيات أخرى وذلك رغم كون هذه المواد أكثر أهمية ولزوما إلى الشركات التابعة عنها فى الشركات القابضة . وعموما يمكن معالجة هذا الخلل التشريعي فى شأن الشركات التابعة وذلك باللجوء إلى أحكام اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ باعتباره الشريعة العامة التى تحكم هذه الشركات وكذلك الشركات القابضة وذلك عند عدم ورود نص خاص فى شأنها فى القانون المنظم لها أو فى لائحته التنفيذية ، وذلك نزولا على صريح الإحالة الواردة فى المادة الأولى من قانون إصدار القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ .

٤ - كذلك قضى القانون الجديد لقطاع الأعمال رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ على معظم العيوب التى كانت تلازم القانون السابق رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ وذلك على النحو التالى :

أ. كان القانون السابق ينص على انه لا يجوز إشهار إفلاس الشركات الخاضعة له ، ومن ثم كانت هذه الشركات تتمتع بحصانة قانونية تعصمها من إشهار الإفلاس ، وهى ميزة لا مبرر لها على شركات القطاع الخاص كما أن ذلك يتنافى مع أبسط قواعد الإدارة الاقتصادية السليمة لأى وحدة اقتصادية المفروض فيها أن يكون هدفها الرئيسى تحقيق الربح لا الخسارة . وقد خلا القانون الجديد من هذا النص المعيب بل نص على العكس من ذلك على أنه إذا بلغت خسائر الشركة القابضة أو التابعة نصف راس المال المصدر وجب على مجلس الإدارة أن يبادر بدعوة الجمعية العامة غير العادية للنظر فى حل الشركة أو استمرارها . ويعتبر ذلك عودة إلى وضع الأمور فى نصابها الصحيح . وفى هذه الحالة يمكن أن تحل الشركة أو يرفع الدائنون عليها دعوة

إشهار إفلاس خدمة لديونهم ، أو أن تستمر الشركة فى النشاط إذا اقتنع المساهمون بزيادة رأس مالها بأسهم جديدة أو بتحويل الاحتياطيات إلى زيادة رأس المال أو بإقراض الشركة قروضا حسنة حتى تنهض من كبوتها .

ب. كانت شركات القطاع العام فى ظل للقانون السابق تستطيع أن تقتضى من القطاع المصرفى وعلى الأخص من البنوك الأربعة المملوكة للدولة وذلك بضمان الهيئة العامة التى تشرف عليها ولكنها لم تكن تسد ما على الشركة من قروض إذا ما توقفت هذه عن الدفع ولجأ البنك المقرض إلى الرجوع على الهيئة الضامنة ، وهذا يتعارض مع أبسط قواعد الضمان ويؤدى إلى أن تصبح القروض الممنوحة للشركات عارية من أى كفالة أو ضمان مما أدى إلى تضخم السحب على المكشوف . كذلك كان القانون السابق يجيز للهيئة العامة لإقراض الشركات التى تشرف عليها وهى قروض فى اغلب الأحيان غير مستردة . كما كان هذا القانون ينص على أنه من بين مكونات رأس مال هيئة القطاع العام الأموال التى تخصصها لها الدولة وأن من بين موارد الهيئة ما تخصص لها الدولة من اعتمادات كأن الهيئة مصلحة حكومية وإن كانت ذات استقلال مالى وإدارى . وقد كلف ذلك الحكومة أعباء ضخمة ورهيبة .

وقد عالج القانون الجديد كل أو معظم ذلك هو ولائحته التنفيذية ، فلم تعد الدولة ملزمة بأن تخصص للشركة القابضة أية أموال أو اعتمادات وإنما الشركة هى وشأنها فى إدارة محفظة الأوراق المالية المملوكة لها وفقا للأسس الاقتصادية والتمويلية السليمة ويؤول إليها صافى الأرباح التى تغلها الأسهم والأصول الأخرى التى تتضمنها تلك المحفظة . كما لم يعد للشركات التابعة أن تقتضى من الشركة القابضة . وكذلك لم يعد فى مكنة هذه الأخيرة أن تضمن الشركة التابعة فيما تعقده من قروض وإنما ترك القانون الشركة التابعة لى تخضع لقواعد الائتمان العادية والتى تطبقها البنوك المختلفة على جميع عملياتها . وكل ما تستطيع الشركة القابضة فى هذا الصدد أن تقرر جمعيتها

العامّة بناء على اقتراح مجلس الإدارة تخصيص نسبة من الاحتياطي النظامي والاحتياطيات الأخرى لتمويل البرامج المالية التي تكفل تصحيح مسار الشركات التابعة المتعثرة وذلك وفقاً للقواعد والشروط والأوضاع التي تحددها الجمعية العامة . كما تستطيع الشركة القابضة أن تستصدر قرار من الجمعية العامة بناء على اقتراح مجلس إدارة الشركة التابعة في ضوء تقرير مراقب الحسابات باحتجاز الأرباح وعدم توزيعها إذا كان ذلك ضرورياً لاستمرار نشاط الشركة أو المحافظة على مركزها المالي وذلك دون الإخلال بربح لا يقل عن ٥ % من رأس المال للمساهمين والعاملين وخصم مكافأة مجلس الإدارة . يضاف إلى ذلك أن القانون الجديد قد أجاز للشركات القابضة أن تصدر صكوك تمويل وسندات كأحد مكونات محفظة الأوراق المالية القابضة ، ويمكن تطبيق ذلك على الشركات التابعة من الناحية القانونية .

ت. كانت شركات القطاع العام في ظل القانون السابق لا تتمتع بالمعاملة الجمركية التي تتمتع بها شركات القطاع الخاص ، وقد جاء القانون الجديد ليسوى في المعاملة الجمركية بين شركات قطاع الأعمال العام وشركات القطاع الخاص إذ نص على أنه لا يحوز حرمان الشركات الخاضعة له من أية مزايا أو تحملها بأية أعباء تفل بالمساواة بينها وبين الشركات المساهمة الخاضعة لأحكام القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ التي تعمل ذات النشاط . وبمقتضى هذا النص فإن شركات قطاع الأعمال العام أصبحت تتمتع بفئة الضريبة الجمركية الموحدة المنصوص عليها في القانون رقم ١٨٦ لسنة ١٩٨٦ بالنسبة للألات والمعدات والأجهزة اللازمة لإنشاء مشروعاتها كما أضحت تتمتع كذلك بكافة الإعفاءات والمزايا الضريبية المقررة في قانون ضريبة الدخل رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ لشركات القطاع الخاص وذلك تمكينا لشركات القطاع العام من أن تدخل حلبة المنافسة مع شركات القطاع الخاص على قدم المساواة .

ث. كان القانون السابق يخول مجلس إدارة الهيئة العامة فى إقرار الخطط والأهداف العامة لكل شركة ولمجموعة الشركات التى تشرف عليها الهيئة العامة طبقا للسياسة العامة للدولة وفى إطار خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة ، وهو ما كان يتفق مع أسلوب التخطيط المركزى للدولة . أما وقد تغير هذا الأسلوب إلى أسلوب التخطيط التائىرى فلم يخول القانون الجديد لمجلس إدارة الشركة القابضة اختصاصا مماثلا بل أطلق حرية مجلس إدارة الشركة القابضة وكذلك مجلس إدارة الشركة التابعة من عقالها وصار لهذا المجلس الحرية فى أن يضع الخطط والسياسات الكفيلة بتحقيق أغراض الشركة طبقا لنظام السوق وآلياته ووفقا للأمس الاقتصادية السليمة وبحسب مقتضيات طبيعة نشاط الشركة .

ج. وفيما يتعلق بأعمال الإحلال والتجديد والهيكل التنظيمى والهيكل الوظيفى والبدلات والمزايا العينية ، فقد وضع لها القانون السابق قيودا رئاسية على ممارسة مجلس الإدارة لها ، إذ نص على أنه فيما يتعلق بإجراء عمليات الإحلال والتجديد أن يشترط بأن يكون ذلك فى إطار الخطة المقررة من مجلس إدارة الهيئة التى تشرف على الشركة والمعتمدة من الجمعية العامة للشركة وبما يتفق مع الخطة العامة للدولة . وفيما يتعلق بوضع الهيكل التنظيمى والهيكل الوظيفى للشركة شرطت ذلك بأن يكون فى ضوء الضوابط التى يضعها مجلس إدارة الهيئة وعلى أن يتم اعتماد ما يتعلق بالوظائف العليا من الوزير المختص . وفيما يتعلق بتقرير البدلات والمزايا العينية والتعويضات شرطت ذلك بأن يكون طبقا للقواعد العامة التى يضعها رئيس مجلس الوزراء وعلى أن يعتمد قرار مجلس إدارة الشركة فى هذا الشأن من الوزير المختص.

ولم يورد القانون الجديد أحكاما مقيدة لسلطة مجلس الإدارة فى الأمور السابقة مثلما كان يفعل القانون السابق بل على العكس من ذلك فقد قررت اللائحة التنفيذية للقانون الجديد لعضو مجلس الإدارة اله تشدب مراجعة



الدراسات التي تعد من المشروعات الاستثمارية اللازمة للإحلال والتجديد والتوسع ، والحق في منح المكافآت الخاصة عن الأعمال المتميزة التي قام بها معاونوه من شاغلي الوظائف المختلفة طبقاً للوائح والنظم المعمول بها في الشركة وفي حدود الاعتمادات المالية المخصصة لهذا الغرض وذلك دون الاعتماد على أية سلطة أعلى . أما فيما يتعلق باللوائح الخاصة بنظام العاملين فلم يشترط القانون الجديد أن تكون هذه اللوائح في ضوء الضوابط التي يضعها مجلس إدارة الشركة القابضة إنما خول القانون الجديد الشركة أى مجلس إدارتها الحق في أن يضع تلك اللوائح بالاشتراك مع النقابة العامة المختصة ، وكل ما اشترطه في هذا الشأن أن يراعى مجلس الإدارة عند وضع هذه اللوائح الضوابط التي أوردها هذا القانون (المادة ٤٣) وأن تعتمد هذه اللوائح من الوزير المختص .

ح. كان العاملون في هيئات وشركات القطاع العام يخضعون لنظام وظيفي موحد في القانون السابق وهو نظام العاملين المنصوص عليه في القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٨٧ بغض النظر عن طبيعة النشاط الذي تمارسه الشركة والمهام الموكولة للهيئة المشرفة عليها ، وهكذا فالكل سواء في هذا التمييز ، وذلك باستثناء القطاع المصرفي وقطاع التأمين والهيئة العامة لقناة السويس حيث أن هذه القطاعات الأخيرة لها أنظمتها الخاصة للعاملين بما يتفق وطبيعة نشاطها .

أما في القانون الجديد فقد نص على أن تضع الشركة القابضة أو التابعة بالاشتراك مع النقابة العامة المختصة اللوائح المتعلقة بنظام العاملين بها وتتضمن هذه اللوائح على الأخص نظام الأجور والعلاوات والبدلات والأجازات طبقاً للتنظيم الخاص بكل شركة وتعتمد هذه اللوائح من الوزير المختص ، وعلى أن يراعى في وضع اللوائح المنظمة لشئون العاملين ما يلي:

- أن يكون لكل شركة هيكل تنظيمي وجدول للوظائف بما يتفق مع طبيعة أنشطة الشركة وأهدافها .
- التزام نظام الأجور بالحد الأدنى المقرر قانونا .
- ربط الأجور ونظام الحوافز والبدلات والمكافآت ومئات التعويضات والمزايا المالية للعاملين في ضوء ما تحققه الشركة من إنتاج أو رقم أعمال وما تحققه من أرباح .

خ. كان القانون السابق ينص في المادة (٢٤) منه على أنه لا يجوز إنشاء حصص تأسيس ولا منح مزايا خاصة للمؤسسين أو لغيرهم ، كما لا يجوز إصدار أسهم تعطى أصحابها امتياز من أى نوع كان . وكان ذلك طبيعيا حيث أن شركات القطاع العام فى الأغلب الأعم مملوكة بالكامل للدولة وبالتالي فلم تكن الدولة بحاجة إلى أن تقرر لنفسها حصص تأسيس أو إصدار أسهم ممتازة تخولها أفضلية خاصة فى توزيع الأرباح أو فائض التصفية .

ولم يورد القانون الجديد نصا مانعا مماثلا لنص المادة (٢٤) من القانون السابق ، وبالتالي يجوز لشركات قطاع الأعمال العام أن تصدر حصص تأسيس أو حصص أرباح ، وإذا ما قررت ذلك فيجب أن يتضمن نظام الشركة بيانا بمقابل تلك الحصص والحقوق المتعلقة بها بشرط ألا يتجاوز ما يخصص لها من أرباح الشركة الصافية ١٠% من هذه الأرباح بعد حجز الاحتياطي القانوني ووفاء ٥% على الأقل لربح رأس المال ، كما لا يكون لأصحاب الحصص أى نصيب فى فائض التصفية باعتبارهم لم يشاركوا فى رأس المال ، كما لا يجوز لهم أن يشاركوا فى إدارة الشركة أو أن يزاحموا المساهمين الأصلاء فى فائض التصفية عند حل الشركة وتصفيتها . كذلك فإنه - طبقا للقانون الجديد - يجوز لشركات قطاع الأعمال العام إصدار أسهم ممتازة وذلك بأن ينص نظام الشركة على تقرير بعض الامتيازات لبعض أنواع الأسهم وذلك فى التصويت أو الأرباح أو ناتج التصفية وبشرط أن تتساوى الأسهم من

نفس النوع فى الحقوق أو القيود ، ولا يجوز تعديل الحقوق أو المميزات أو القيود المتعلقة بنوع من الأسهم إلا بقرار من الجمعية العامة غير العادية وبموافقة ثلثى حاملى نوع الأسهم الذى يتعلق التعديل به . وفى جميع الأحوال يجب أن يتضمن نظام الشركة عند التأسيس شروط وقواعد الأسهم الممتازة ولا يجوز زيادة رأس مال الشركة بأسهم ممتازة إلا إذا كان نظام الشركة يرخص بذلك ابتداء وبعد موافقة الجمعية العامة غير العادية بناء على اقتراح الإدارة وتقرير مراقب الحسابات فى شأن الأسباب المبررة لذلك .

٥ - وختاماً نخلص من العرض السابق بحقيقة أن القانون الجديد لشركات قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لعام ١٩٩١ ولائحته التنفيذية قد قضيا على الكثير من عيوب هذا القطاع ومعوقاته التى تضمنتها الكثير من نصوص القانون السابق رقم ٩٧ لعام ١٩٨٣ . كذلك فإن إصلاح هذا القانون للشركات التابعة لقطاع الأعمال العام مرهون بالنجاح فى تنفيذ سياسة التخصيصية التى هى العمود الفقرى للقانون الجديد وعلامة من علامات التحول الاقتصادى فى مصر نحو نظام الحرية الاقتصادية واقتصاد السوق وآلياته . وعن طريق هذا القانون يمكن التخلص من الوحدات الخاسرة بتصفيتها بل والتخلص من الوحدات الناجحة غير الاستراتيجية بنقل ملكيتها كلياً أو جزئياً إلى القطاع الخاص تعميماً لتوسيع قاعدة الملكية كما يهدف الإصلاح الاقتصادى فى مصر .

يبقى بعد ذلك كيفية التطبيق والتنفيذ الكفء للقانون الجديد ولائحته التنفيذية وحسن اختيار القيادات المتحررة القادرة حقاً - وليست القيادات الحزبية والشخصية غير الكفئة - على اتخاذ القرار دون الاعتماد على توجيهات من سلطات عليا ما دامت تعمل فى حدود القانون واللائحة وضرورة الفصل بين الملكية والإدارة حقيقة لا قولاً وابتماد الحكومة عن الإدارة حقاً وإلا انتقلت تطبيقات القانون الجديد ولائحته التنفيذية فى نهاية المطاف إلى الشكل لا الفعل .

وفى هذا الخصوص يجب ألا ننسى أن نظام الشركات القابضة ليست صيغة جديدة على القطاع العام فى مصر ، والواقع أنها الصيغة التى طبقت فى نهاية الخمسينات عندما أنشئت المؤسسة الاقتصادية لى تكون الشركة القابضة للشركات الإنجليزية والفرنسية التى أممت فى أعقاب الاعتداء الثلاثى على مصر . وبعد ذلك أنشئت مؤسسة مصر لى تكون الشركة القابضة لشركات بنك مصر بعد تأميمها . ثم جاءت مؤسسة النصر لى تكون الشركة القابضة للشركات التى أنشئت فى إطار الخطة الخمسية فى أوائل الستينات . غير أنه سرعان ما تبين أن هذه الصيغة غير صالحة لإدارة القطاع العام على أثر التأميمات الكبرى عام ١٩٦١ ، بسبب عجز هذه الشركات عن الإدارة السليمة للوحدات الإنتاجية التابعة لها ، ذلك أن كل شركة قابضة كانت مسئولة عن وحدات إنتاجية من قطاعات مختلفة . المؤسسة الاقتصادية مسئولة عن بنوك وشركات نسيج وشركات أغذية وغير ذلك ، وكذلك كان شأن مؤسسة مصر ومؤسسة النصر . وقد تبين أن هذا الخلط من الوحدات الإنتاجية تصعب إدارته ومن ثم ألغيت المؤسسات الثلاث ونشأ تنظيم جديد للقطاع العام يقوم على المؤسسات النوعية حيث ينفرد كل قطاع بمؤسسة خاصة به ، غير أن التجربة أثبتت فشل هذا التنظيم بدوره . ومن ثم صدر القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ بتنظيم جديد يقوم بصفة أساسية على أساس إعطاء سلطات أوسع للوحدات الإنتاجية وإلغاء المؤسسات العامة النوعية باعتبار أنها تتطوى على تدخل بيروقراطى يعطل سير العمل فى الوحدات الإنتاجية ، غير أن هذا التنظيم لم يسلم من العيوب . وعلى ذلك صدر القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ بـإعادة المؤسسات العامة ولكن بعد تغيير اسمها إلى هيئات عامة . ومن هذا الاستعراض السريع لتاريخ القطاع العام فى مصر يتبين أننا لم نقصر فى تجربة كل التنظيمات الممكنة مرة شركات قابضة ، وثانية مؤسسات نوعية ، وثالثة شركات بدون مؤسسات ، ورابعة هيئات فوق الشركات ، وأخيرا شركات قابضة تعلق الشركات التابعة .

## ٢- المحور الثالث : حرية التجارة والتحول نحو التوجه التصديري :

تعد مسألة تحرير التجارة الخارجية والمدفوعات الخارجية مسن الأمور الهامة لبرامج التكيف الهيكلي للبنك الدولي .

ويعتقد البنك الدولي أن الرقابة على التجارة الخارجية وبالذات تجارة الواردات من شأنها أن تعوق المنافسة وزيادة الإنتاجية والتعرف على التكنولوجيا المتطورة ، كما أنها تؤدي إلى عزل الأسواق المحلية عن الأسواق الدولية وإلى تشويه هيكل الأسعار المحلية وتخصيص الموارد الاقتصادية .

كما يعارض البنك الدولي حماية الصناعات المحلية ويعتقد أن البلاد المنفتحة على العالم الخارجى أكثر قدرة على مواجهة مشكلاتها والتأقلم مع الصدمات الخارجية ، وأن وجود سياسة تجارية منفتحة من شأنه أن يؤدي إلى زيادة معدلات النمو والتوسع الصناعى ، كما أن الأداء الاقتصادى لتلك البلاد سيكون أفضل حينما تنخفض الرسوم الجمركية على الواردات والتخلى عن مبدأ حماية الصناعة المحلية لإتاحة الفرصة لآليات السوق والمنافسة لتأخذ مجراها .

كما ينتقد البنك الدولي الاستمرار الدائم فى سياسة التصنيع القائم على بدائل الواردات دون الدخول فى صناعات التصدير . ويرى أن الأفضل لتلك البلاد أن تحول هيكل إنتاجها نحو صناعات التصدير .

وفى هذا الخصوص تنفرع قروض البنك الدولي للتكيف الهيكلي عن مجموعة من السياسات التالية :

- تخفيض سعر الصرف للعملة المحلية .
- إلغاء القيود على المدفوعات الخارجية .
- إلغاء اتفاقيات الدفع والتجارة الثنائية .

- السماح بتمثيل الوكالات التجارية .
- إحلال الرسوم الجمركية محل القيود الكمية .
- خفض الرسوم الجمركية على الواردات .
- إلغاء المؤسسات الحكومية لتسويق الصادرات .
- التخلي عن حماية الصناعات المحلية .
- تشجيع صناعات التصدير .

ولا شك أن تحويل بنيان الإنتاج للتصدير وتنمية قطاع الصادرات يضمن من خلال ما يدره من نقد أجنبي تسديد الديون التي اقترضها البلد من الحكومات والبنوك ومن المنظمات الدولية والإقليمية . كما أن تنمية موارد النقد الأجنبي من خلال استراتيجية الإنتاج الموجه للتصدير تضمن تمويل أرباح وفوائد ودخول رؤوس الأموال الأجنبية المستثمرة داخل البلد إلى البلد الأم .

وفي هذا الخصوص تتكامل وصفة الصندوق مع وصفة البنك الدولي بصدد السياسات التي ينصحون بها البلد بتطبيقها مثل ضرورة الترحيب بالاستثمارات الأجنبية التي ستعمل في قطاع التصدير وحفزها للمجىء من خلال المزايا الضريبية والحماية من التأميم والمصادرة وتوفير الحرية لها في تحويل أرباحها للخارج والسماح لها بالمشاركة في ملكية المشروعات المحلية مع القطاع العام أو الخاص وإتاحة إمكانية الاقتراض من سوق النقد الأجنبي .<sup>36</sup>

ونظرا للأهمية القصوى التي تحتلها كل من استراتيجية الإحلال محل الواردات أو ما تعرف باستراتيجية التوجه الداخلي ، واستراتيجية التوجه التصديري أو ما تعرف باستراتيجية التوجه الخارجى فى الفكر الاقتصادى المعاصر وموقف الدول للنامية منهما ، وتفضيل البنك الدولي للاستراتيجية الثانية عن الاستراتيجية الأولى ، نجد لزما علينا أن نتسع بعض الشيء بالنسبة لسهاتين الاستراتيجيتين ونعرض لهما من زاويتين :

الأولى ، وهى حدود استراتيجية الإحلال محل الواردات .  
والثانية ، وهى نظرية أو فكر استراتيجية التوجه التصديرى والسياسات على  
المستوى المكرو - اقتصادى على الأقل المتصلة بها .

#### ١ - حدود استراتيجية الإحلال محل الواردات :

إن البلاد النامية التى استطاعت أن تحقق معدلات نمو عالية هى البلاد التى  
انتهجت استراتيجية للتنمية تقوم على استغلال إمكانيات السوق العالمية أى  
استراتيجية التوجه التصديرى . وعلى العكس فإن البلاد التى انتهجت استراتيجية  
التنمية التى تقوم على استغلال أسواقها المحلية بالإحلال محل الواردات هى البلاد  
التي عجزت عن تحقيق مثل تلك المعدلات النامية من النمو .

الصادرات للدول الصناعية الصاعدة  
مقارنة بالصادرات المصرية في بداية الستينيات  
مقومة بالدولار الأمريكي

معدل	البلد	عدد السكان (بالمليون)	حجم الصادرات (بمليون دولار)	حجم الصادرات مصر = ١٠٠	حجم الصادرات (بمليون دولار)	حجم الصادرات مصر = ١٠٠
٥	جمهورية مصر العربية	٥٥,٣	٤,٠	١٠٠	٧٢	١٠٠
١	النمور الآسيوية الأربعة: كوريا الجنوبية	٤٣,٣	٧١,٩	١٧٩٧	١٦٦١	٢٣٠,٧
٢	تاوان	٢٠,٤	٧٦,٢	١٩,٥	٣٧٣٥	٥١٨٨
٣	هونج كونج	٥,٧	٩٨,٢	٢٤٥٥	١٧٢٢٨	٢٢٩٢٨
٤	سنغافورة	٢,٨	٥٨,٣	١٤٧٢	٢١٠٣٦	٢٩٢١٧
٥	النمور الآسيوية اللاحقة: تايلاند	٥٨,٣	٢٨,٤	٧١٠	٤٨٧	٦٧٦
٦	إندونيسيا	١٨٢,١	٢٩,١	٧٢٧	١٥٩	٢٢٠
٧	دول الشرق الأوسط: تركيا	٥٧,٣	١٣,٦	٣٤٠	٢٣٧	٣٢٩
٨	إسرائيل	٥,١	١١,٢	٢٨٠	٢١٩٦	٣٠٥٠
٩	دول أمريكا اللاتينية: المكسيك	٨٣,٦	٢٧,١	٦٦٧	٣٢٨	٤٥٥
١٠	شيلي	١٢,٣	٨,٩	٢٢٢	٦٧٤	٩٢٦



على إنه لا يجوز أن يفهم من ذلك أن استراتيجية الإحلال محل الواردات ذات آثار اقتصادية سلبية في كل الظروف والأحوال . فالواقع من الأمر أن هذه الاستراتيجية لعبت دورا مهما في تصنيع البلاد النامية . فقد وقعت معظم البلاد النامية تحت الاستعمار طوال فترة امتدت إلى عشرات أو مئات السنين ، ووجدت تلك البلاد النامية مرغمة على انتهاز استراتيجية للتنمية تقوم على تصدير المواد الأولية واستيراد كل احتياجاتها من السلع الصناعية من الدول الاستعمارية الحاكمة، وكان من الطبيعي أن تنور البلاد النامية غداة استقلالها على هذا النمط من تقسيم العمل الدولي حيث يقتصر دورها على أن تكون مصدرا للموارد الأولية لتغذية الصناعات التي تتأثر بها البلاد الصناعية وأرادت أن يكون لها نصيب في الصناعات المختلفة باعتبار أن التصنيع ضرورة لتحديث هياكلها الإنتاجية ورفع مستوى معيشتها والخلص من التبعية التي كان يفرضها النظام الاستعماري . وقد ساعدت نظريات التنمية التي سادت بعد أعقاب الحرب العالمية الثانية على دعم استراتيجية التصنيع بالإحلال محل الواردات وذهب عدد كبير من الاقتصاديين حينذاك إلى أن هذا النمط من تقسيم العمل الدولي القائم على تصدير المواد الأولية من البلاد النامية واستيراد السلع المصنوعة من البلاد الصناعية لا يصلح أساسا للتنمية حيث أن النفع الأكبر من هذا التبادل يعود في نظرهم إلى البلاد الصناعية ، كما أنه من شأنه أن يرسخ حالة التخلف والفقر والتبعية في الدول النامية . ومن ثم اتجهت معظم البلاد النامية إلى انتهاز سياسة تهدف إلى تقليل الاعتماد على السلع الصناعية المستوردة وذلك بإنتاجها محليا . وبالطبع لم يكن هناك مفر من أن يكون إنتاجها في ظل حماية جمركية إذ أنها لم تكن في وضع يمكنها من المنافسة مع البلاد الصناعية الراسخة على قدم المساواة . والواقع أن استراتيجية التصنيع بالإحلال محل الواردات في ظل حماية جمركية لم تكن بدعة مستحدثة ، إذ أن كل البلاد الصناعية لجأت إلى مثل هذه السياسة في مرحلة أو أخرى من مراحل تطورها الاقتصادي .

وقد استفادت البلاد النامية من هذه الاستراتيجية طالما أن سياسة الحماية الجمركية بقيت في حدود معتدلة ولم يكن من شأنها عزل السوق المحلية عن السوق العالمية . وكان ذلك ممكنا في المراحل الأولى من التنمية بعد الاستقلال ، حيث كان ينصب التصنيع بصفة أساسية على السلع ذات الاستهلاك الشعبي الواسع في السوق المحلية إذ أنها لا تتطلب مهارات أو تكنولوجيا استثنائية كما أن استهلاكها كان على نطاق واسع يسمح بالاستفادة بمزايا الإنتاج الكبير ، يضاف إلى ذلك أنها عادة من السلع ذات الكثافة العالية في استخدام عنصر العمل وهو عنصر ذو وفرة نسبية في معظم البلدان النامية . لكل هذه الاعتبارات لم يكن صعبا أن تحقق البلاد النامية درجة عالية أو مقبولة من الكفاءة الإنتاجية ولم يكن ثمة حاجة إلى حماية جمركية بالغة الارتفاع . ويطلق على هذا النوع من الإحلال محل الواردات بالإحلال الكفاء Efficient Replacement . وقد أسهم هذا النوع من الإحلال إسهاما فعالا في دفع عجلة التنمية في معظم البلدان النامية فسي العالم الثالث .

غير أن مشكلة استراتيجية الإحلال محل الواردات في الدول النامية قد بدأت تظهر عند الانتقال إلى مرحلة أعلى من مرحلة التصنيع تتجاوز السلع ذات الاستهلاك الشعبي الواسع إلى تصنيع السلع الوسيطة والسلع الرأسمالية ، إذ أن نسبة عالية من هذه السلع الوسيطة والرأسمالية تحتاج إلى كثافة عالية في استخدام العناصر النادرة في البلاد النامية مثل رأس المال أو التكنولوجيا ، كما أن إنتاجها على نطاق واسع يحقق مزايا هامة للإنتاج الكبير مما يتطلب سوقا محلية واسعة هو أمر غائب في معظم البلاد النامية . في مثل هذه الظروف الصعبة لا يمكن إنتاج هذه السلع محليا إلا بتكلفة تزيد كثيرا عن تكلفتها في السوق العالمية . وهذا بالطبع يتطلب حماية جمركية عالية وشديدة ، كما لا تقف هذه الحماية عند الرسوم الجمركية المرتفعة وإنما تمتد إلى وسائل أكثر صرامة في حماية الإنتاج المحلي وذلك عن طريق اللجوء إلى القيود الكمية والحظر المطلق للواردات . مما يعزل السوق المحلية عن السوق الدولية . ويطلق على هذا النوع من الإحلال محل

الواردات بالإحلال غير الكفاء Inefficient Replacement ، وهو باهظ التكاليف من الناحية الاقتصادية من حيث انخفاض معدلات النمو وإضعاف القدرة التصديرية وتضخم عجز ميزان المدفوعات وارتفاع معدلات البطالة إلى غير ذلك.

ومن هنا يلاحظ وجود علاقة بين المراحل المختلفة لاستراتيجية الإحلال محل الواردات وبين درجة الحماية والتقييد في السياسة التجارية . ففي المراحل الأولى تكون الحماية عادة معتدلة وتتخذ صورة رسوم جمركية ثم تشدد الحماية كلما انتقلنا إلى مرحلة أعلى من مراحل التصنيع إلى أن تصل الحماية إلى ذروتها عندما يمتد التصنيع إلى السلع الرأسمالية كبيرة التعقيد . وهنا تصبح استراتيجية الإحلال محل الواردات عبئا على التنمية وعقبة كئود في عنق الاقتصاد القومي .

غير أنه يجب إلا يفهم من ذلك أن التصنيع في البلاد النامية ينبغي أن يقتصر على الصناعات الاستهلاكية ذات الاستهلاك الشعبي الكبير وأن يبتعد عن إنتاج السلع الوسيطة والرأسمالية . فهذا غير صحيح وإنما المقصود أن هناك حدودا لاستراتيجية الإحلال محل الواردات ، وأن الاستمرار فيها والإصرار عليها بعد مرحلة معينة من مراحل التصنيع يتعارض مع مقتضيات التنمية ، بل لابد أن تتحول استراتيجية الإحلال محل الواردات بعد نقطة معينة إلى استراتيجية أخرى تقوم على استغلال الفرص التي تتيحها السوق العالمية ، وهذه هي استراتيجية التوجه التصديري . وفي ظل هذا التحول يمكن أن يتناول التصنيع أى نوع من السلع الصناعية استهلاكية كانت أو وسيطة أو رأسمالية بشرط ألا يكون إنتاجها في بيت زجاجى بمعزل عن السوق العالمية وإنما يجب أن يكون فى معترك المنافسة الدولية ، وهذا ما تشير إليه تجارب الدول النامية التى توجهت إلى استراتيجية التوجه التصديري كالنمور الآسيوية الأربعة ، فهذه الدول لم تقف عند حد إنتاج السلع الصناعية البسيطة ذات الكثافة الكثيرة فى العمل وإنما استطاعت أن تأخذ مكانها وأن تغزو الأسواق العالمية فى عدد كبير من السلع ذات الكثافة الرأسمالية والتكنولوجية العالية .

كذلك فإن استراتيجية التوجه للتصدير لا تعنى أن يتوجه النشاط الاقتصادى بأكمله نحو السوق العالمية وأن يتجاهل السوق المحلية ، إذ أن الإنتاج للسوق المحلية هو القاعدة التى تنطلق منها الصناعة نحو السوق العالمية ، فليس من المتصور أن تتمتع أية صناعة بقدرة تنافسية فى السوق العالمية دون أن يسبق ذلك تفوقها فى سوقها الوطنية أو المحلية ، ويحضرنا فى ذلك المثل اليابانى إذ أن اليابان لم تستطع أن تفوز الأسواق العالمية فى السيارات إلا بعد أن تمكنت من الوقوف على أقدامها أمام المنافسة الأجنبية فى عقر دارها فى اليابان نفسها ، وكذلك الحال بالنسبة للسلع التصديرية التى اشتهرت بها النمرور الآسيوية .

وخلاصة القول أو بعبارة أخرى فإن استراتيجية التوجه للتصدير لا تعنى أن تكون السوق العالمية بديلا عن السوق الوطنية أو المحلية ، وإنما تكون كل منهما مكملة للأخرى وامتداد لها ، فالسوق العالمية هى امتداد للسوق المحلية أو الوطنية ، والسوق المحلية أو الوطنية هى الأخرى امتداد للسوق العالمية .<sup>37</sup>

## ٢ - فكر استراتيجية التوجه للتصدير والسياسات على المستوى المكنو- اقتصادى المتطلبة لها :

إن المقصود باستراتيجية الإحلل محل الواردات وهى ما تعرف باستراتيجية التوجه الداخلى هو الاعتماد بصفة أساسية على السوق الداخلية حيث تودى السياسات الاقتصادية إلى جعل السوق الداخلية أكثر إرباحية من الأسواق الخارجية ، وفى هذه الحالة لا يكون هناك مصلحة للمنتج الوطنى لأن يتوجه إلى أسواق التصدير طالما ظلت معدلات الإرباحية أعلى فى السوق الداخلية عنها فى الأسواق الخارجية .

ومن ثم فلكى نتحول من استراتيجية التوجه الداخلى إلى استراتيجية التوجه الخارجى وهو ما يعرف بالتوجه للتصدير كان من اللازم أن نزيل التحيز ضد

قطاع التصدير وذلك بتغيير تلك السياسات التي أدت إلى تشويه العلاقة بين السوق الداخلية وأسواق التصدير . ولهذا ينبغي النظر فى السياسات التالية على المستوى الكلى أى المكرو - اقتصادى .

١ - المرونة فى سعر الصرف : نقترن استراتيجية التنمية فى كثير من الحالات بالمغالاة فى قيمة العملة المحلية بالنسبة للعملات الأجنبية ، ومن شأن هذه المغالاة جعل السوق المحلية أكثر إرباحية من السوق الدولية حيث أنها تتطوى على الترخيص المصطنع للواردات فى السوق المحلية وانعدام القدرة التنافسية للصادرات فى الأسواق الأجنبية مما يؤدى إلى التوسع فى الواردات وانكماش الصادرات . ويمكن التأكد من وجود المغالاة فى قيمة العملة المحلية إذا توافر عاملان أحدهما جمود سعر الصرف والآخر ارتفاع معدلات التضخم فى الداخل عن المعدلات السائدة فى البلاد التى نتعامل معها . ومن ثم فإن استراتيجية التوجه التصديرى تتطلب المرونة فى سعر الصرف ارتفاعا وانخفاضا تبعاً للتغير فى ظروف الطلب والعرض ، كما تتطلب التحكم فى معدلات التضخم بحيث لا تزيد كثيرا عن معدلاتها فى أسواق التصدير والاستيراد .

٢ - الحذر فى أسلوب ومقدار الحماية الجمركية : تلعب الحماية الجمركية دورا كبيرا فى جعل السوق المحلية أكثر إرباحية من الأسواق الدولية ، كما أنها تؤدى بطريقة غير مباشرة إلى التخفيض المصطنع لمعدلات الربح فى صناعات التصدير . ويبدو ذلك بصورة واضحة إذا تذكرنا أن قطاع التصدير فى أى بلد من البلاد يعتمد على مدخلات من القطاعات الأخرى فى صورة سلع وسيطة أو تامة الصنع تنتجها القطاعات الأخرى . والغالب أن تتمتع تلك المدخلات بحماية جمركية شديدة تجعل أسعارها تزيد كثيرا عن أسعارها فى السوق العالمية مع نوعية أقل جودة . والغالب أيضا أن يرغب قطاع الصادرات على استخدامهما بدلا من استيرادها من الخارج إما لأنها تدخل فى قائمة السلع المحظور استيرادها وإما تنفيذا لسياسة اشتراط حد أدنى من المكون الأجنبى . ومن شأن إرغام المنتج على

استخدام مداخلات محلية خاضعة لحماية جمركية عالية فرض ما يعادل الضريبة العالية على قطاع الصادرات مما يقضى أحيانا على قدرته التنافسية فى الأسواق العالمية . وتعادل الحماية الجمركية العالية للمدخلات حماية سلبية لقطاع التصدير . ومن ثم فإن استراتيجية التوجه للتصدير تتطلب الحذر فى أسلوب ومقدار الحماية الجمركية التى تمنح للصناعات الوطنية . إن الحماية الجمركية لا مفر منها ، بل إنها مرغوب فيها فى حالات كثيرة ، وليس هناك دولة واحدة لا تحمى صناعاتها ، ولكن هناك فرقا بين حماية وحماية ، فهناك حماية جمركية ذات أثر إيجابى وأخرى 'أت' أثر سلبى ضار بالاقتصاد القومى . ومن أجل أن تكون الحماية الجمركية ذات آثار إيجابية فإنه ينبغى التالى :

أ . تطبيقها بطريقة انتقائية بحيث لا تعطى لصناعات أو أنشطة اقتصادية لا ينتظر منها أن تصل إلى مستوى معقول من الكفاءة الإنتاجية حتى بعد مرور فترة طويلة.

ب . ينبغى أن تكون الحماية الجمركية بالأساليب السعرية أى عن طريق التعريفات الجمركية ، وهذا يقتضى رفض الحماية عن طريق الحظر المطلق للواردات أو عن الطرق غير الجمركية لما تؤدي إليه من عزلة السوق المحلية عن الأسواق العالمية وما تفتقرن به من هدر اقتصادى كبير .

ج . ينبغى أن تكون الحماية الجمركية معتدلة ، فلا يجوز أن تصل التعريفات الجمركية إلى مائة فى المائة أو أكثر من ذلك بل لابد أن تكون فى حدود معقولة . وهذه مسألة تقديرية تختلف من صناعة إلى أخرى ، ويكفى أن نشير إلى أن الإسراف فى فئات التعريفات الجمركية الحماية يعنى إعطاء شيك على بياض للمنتج المحلى لكى يتجاهل اعتبارات الكفاءة الإنتاجية فضلا عن الإضرار الشديد بقطاع التصدير .

٣ - الاعتماد على القطاع الخاص : يتطلب التحول نحو الاقتصاد التصديري الاعتماد بصفة أساسية على القطاع الخاص لأنه يتمتع بالمرونة الكافية للتكيف المستمر مع المتغيرات فى الأسواق العالمية ، كما أنه يستطيع أن يحقق مستويات الكفاءة الإنتاجية اللازمة للصمود فى درجة المنافسة فى تلك الأسواق . وفى كل أو معظم البلاد التى استطاعت أن تتحول إلى الاقتصاد التصديري على نطاق واسع نجد أن القطاع الخاص هو رأس الحربة فى غزو الأسواق العالمية ، وإن كان هناك حالات فردية قليلة جدا كالصين وكوريا الجنوبية فى البداية . والواقع من الأمر أن القطاع العام يرتبط باستراتيجية التوجه الداخلى بقدر ارتباط القطاع الخاص باستراتيجية التوجه التصديري ، حيث نجد أن القطاع العام يستخدم سلطة الدولة التى هو جزء منها للحصول على مراكز احتكارية فى السوق الداخلية وفى إحاطة نفسه بسياج جمركى منيع لاستبعاد أى احتمال لمنافسة أجنبية إلا عن طريقه وبالقدر الذى لا يتعارض ومركزه الاحتكارى ، وهو ما لا يستطيع تحقيقه فى الأسواق العالمية فهو لا يستطيع أن يبنى لنفسه مركزا احتكاريًا فى الأسواق الأجنبية ولا يستطيع أن يتحكم فى مقدار ما يتعرض له من منافسة . لكل هذه الاعتبارات فإن التحول نحو اقتصاد تصديري يتطلب تشجيع القطاع الخاص ووضعه فى مكان الصدارة وإعطاء أولوية فى تطبيق سياسة التخصيصية فى كل الصناعات والأنشطة الاقتصادية التى يرجى منها أن تقوم بالدور القيادى فى فتح الأسواق الأجنبية . وليس معنى ذلك ترك الحبل على الغارب للقطاع الخاص يفعل ما يشاء بصفته رأس الحربة فى استراتيجية التوجه التصديري وفى ظل الحرية الاقتصادية ولكن هذا يتطلب من الحكومة الرقابة الفعالة حتى لا يضل القطاع الخاص طريقه .

٤ - رفع مستوى كفاءة الموارد البشرية عن طريق السياسة التعليمية والتكنولوجية: وهو يتطلب فى إعطاء أولوية عالية للتعليم والبحث العلمى والتكنولوجيا فى الموازنة العامة بحيث يكون لها مكان الصدارة فى الإنفاق العام

مع تركيز النسبة العظمى من الموارد على رفع مستوى التعليم الأساسى والفنى والتكنولوجى عن طريق اتباع التالى :

أ. التوسع فى إنشاء مدارس ثانوية تكنولوجية ومعاهد عالية تكنولوجية وجامعات تكنولوجية ترتبط مناهجها باحتياجات سوق العمل وتتطور مع تطوره ، وتساهم فى تحقيق هدف امتلاك التكنولوجيات وتطويرها والمشاركة فى إبداعها . ويجب أن تنتوع هذه المدارس والمعاهد والجامعات وفقا لتنوع مجالات التكنولوجيا فى المجتمع وأن تنشئ فى المواقع الصناعية والزراعية والإنتاجية وبما يتفق مع أنشطة البيئة الإنتاجية .

ب. تطوير مناهج التعليم الثانوى الفنى بأنواعه المختلفة ، وتجديد تجهيزاته بحيث تتلاءم مع متطلبات مؤسسات الإنتاج والخدمات .

ت. إنشاء مجلس أعلى للتعليم الفنى والتدريب المهنى على المستوى القومى يتولى مسئولية الربط بين احتياجات سوق العمل ومخرجات مدارس التعليم الفنى ومعاهده وكلياته ومؤسسات التدريب المهنى على اختلاف أنواعها ومراحلها ، ووضع سياسة للتعليم الفنى والتدريب المهنى والربط بين مؤسساته ومؤسسات الإنتاج والخدمات من حيث نوع التعليم ومضمونه والتدريب على مهاراته وتخصصاته ، ومن حيث تمويل هذا النوع من التعليم ونشر البائات عن احتياجات سوق العمل بصفة دورية لتكون فى متناول المواطنين ، ومن حيث العمل على فتح الباب للممتازين من خريجي التعليم الفنى لمواصلة التعليم العالى والجامعى من خلال صيغ وبنى جديدة ، ومن حيث العمل على مشاركة الجامعات فى إعداد معلم التعليم الفنى والدراسات العليا الخاصة به . والقيام بحملات إعلامية مكثفة من أجل تغيير نظرة المجتمع إلى التعليم الفنى بحيث يتحول أداة جذب للمتفوقين والقادرين بدلا من كونه أداة طرد . ووضع التشريعات التى تحظر مزاوله المهن والحرف بدون ترخيص ، على ألا يمنح الترخيص إلا لصاحب المؤهل أو الخبرة . إلى غير ذلك ...



وفى هذا الخصوص قد يفيد أن نشير إلى أهمية التعليم للاقتصاد القومى . فقد أشار تقرير حديث أعدته منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية (OECD) Organization For Economic Corporation and Development وقد شمل أكثر من ٢٠ دولة واستغرق إعداده ١٠ سنوات حول العلاقة بين العملية التعليمية وتقدم الدولة . فقد كشف هذا التقرير عن أن هذه القوة الاقتصادية والعسكرية والتكنولوجية للدول مرتبطة بالنظام التعليمى فيها وأيضاً بمستوى التلاميذ والطلاب والمدرسين والأساتذة ، ومدى تأثير التعليم فى التغير الاجتماعى لحياة الأفراد . كما أشار التقرير أن عصر التعليم لمجرد الحصول على شهادة قد ولى وأدبر ، وأصبح التعليم جزءاً من مفهوم جديد يطلق عليه (اقتصاد المعرفة) . وتسعى الدول من خلاله إلى اللحاق بالعصر والتنافس مع الدول الأخرى . وفى ظل هذا المفهوم ستتحول المدرسة والجامعة إلى وحدة استراتيجية فى غاية الأهمية.

٥ - السياسة الصناعية : الأخذ بمبدأ الميزات النسبية ، وهذا يعنى تركيز العناية على تلك الصناعات التى تستطيع الدول النامية التفوق فيها على غيرها من البلاد المنتجة بحكم توافر المقومات الخاصة بها . وهذه ليست مسألة استاتيكية جامدة فإن الميزات النسبية فى أى بلد من البلاد ذات صفة ديناميكية بحيث أن الصناعات التى تتمتع فيها الدولة بميزة نسبية تتغير تبعاً لمرحلة التقدم الاقتصادى . وكلما زادت درجة التقدم الاقتصادى اتسعت دائرة تلك الصناعات وأصبحت أكثر شمولاً وتقيداً . وهذا هو ما حدث فى كل البلاد التى نجحت فى أن تكتسب مكانة مرموقة فى الأسواق العالمية ويصدق ذلك على اليابان كما يصدق على النمور الآسيوية الأربعة . وقد بدأت جميعاً بالصناعات الخفيفة والسلع الصناعية البسيطة ولكنها انتهت بالدخول فى الصناعات ذات الكثافة التكنولوجية والرأسمالية العالية . المهم أن تحدد الدول النامية الصناعات الملائمة لكل مرحلة من مراحل التقدم الاقتصادى وأن تعرف أن الخلط بين الصناعات الملائمة وغير الملائمة يؤدى إلى

الإضرار بالأولى وعدم نجاح الثانية . وهذا جوهر ما يعرف بالسياسة الصناعية  
Industrial Policy .

وبمقتضى السياسة الصناعية تكثف الدولة جهودها لكى تدفع إلى الأمام  
صناعات مختارة دون غيرها سواء عن طريق الدعم المباشر أو غير المباشر بما  
فى ذلك استيراد التكنولوجيا وابتكارها عن طريق البحث والتطوير . والمبدأ  
الأساسى هنا هو الانتقائية فى كل مرحلة من المراحل .

وتعنى السياسة الصناعية فى الواقع تطبيق فكرة الصناعة الوليدة ليس فقط  
فى السوق الداخلية كما هو معروف ولكن أيضا وهو الجديد فى أسواق التصدير .  
إذا طبقنا هذه الفكرة على - دولة نامية كمصر فى المرحلة الحالية - فإن الصناعة  
الوليدة التصديرية تنطبق على عدد كبير من الصناعات الغذائية والمنسوجات  
 والملابس وبعض فروع الصناعات الهندسية ، كما تنطبق أيضا على بعض  
المكونات الإلكترونية والكهربائية وذلك بالتعاون مع الشركات العالمية عابرة  
القارات التى أصبحت تلعب دورا أساسيا فى هذا النوع الجديد من التخصص  
الدولى وهو التخصص فى جزء من السلعة وليس فى السلعة بكاملها وأصبحت  
هذه هى السمة المميزة لتقسيم العمل الدولى فى السلع الاستهلاكية المعمرة ، وقد  
قامت صناعات تصديرية عديدة فى بلاد جنوب شرق آسيا وفى أمريكا اللاتينية  
على أساس التعاون مع الشركات العالمية لإنتاج مكون واحد أو أكثر من مكونات  
السلع الكهربائية والإلكترونية . وقد عززت مصر حتى الآن عن الاستفادة من  
التعاون مع تلك الشركات العالمية عابرة القارات .

فلم يعد تصدير السلع النهائية هدفا أساسيا لأغلب الدول التى حققت أهدافا  
تصديرية هائلة فى وقتنا الحاضر ، حيث أصبح جانبها لا بأس به من التجارة يبين  
دول العالم يتم فى مكونات إنتاج السلعة النهائية . بل أصبحت التجارة فى السلع  
نصف المصنعة والوسيلة ومكونات الإنتاج تجاوز تجارة السلع النهائية . فقد

اختفى نمط التجارة التقليدى الذى كان معروفا فى القرن الماضى والذى كان يتمثل فى التجارة فى المواد الخام والسلع تامة الصنع ، وحل محله نمط التجارة التى تتعامل فى أغلب الأحيان مع حقائق تكنولوجية وتسويقية عالمية ، وانتشرت ظاهرة عالمية التصنيع خاصة فى بعض الصناعات مثل السيارات والإلكترونيات والكهربائيات وغيرها من السلع عالمية التقنية التى يمكن أن تتكامل أنشطة مكوناتها الإنتاجية . ومن ثم فإن اختيار هذه السلع التصديرية الجديدة التى تعتبر من مكونات الإنتاج العالمى تتطلب قدرا عاليا من التكنولوجيا لتتلاءم مع المكونات الأخرى التى ستدخل فى السلعة النهائية ، مما يستدعى التعامل مع المؤسسات ومراكز البحوث العلمية التى تراعى اختيار المكونات القادرة على النمو فى المستقبل بمعدلات سريعة ، كما تتطلب مشاركة الشركات الأجنبية أو العالمية التى تملك مقومات إنتاج هذه السلع التكنولوجية وتسويقها .

ومما لا شك فيه أن مشاركة الشركات العالمية عابرة القارات لجانب من القطاع التصديرى فى الدول النامية فى مجال الإنتاج السلى غير التقليدى قد يثير بعض المناقشات التى ترى أن الاندماج فى السوق العالمية يعنى مظهرا من مظاهر التبعية لهذه الأسواق . إلا أن المتغيرات التى تعيشها السوق العالمية فى العصر الحاضر تستلزم بصفة أساسية التكيف مع هذه السوق حتى يمكن نفاذ السلع التصديرية فيها . ويعتمد هذا التكيف بدرجة كبيرة على المهارة التكنولوجية العالمية فى الإنتاج الذى تحتكره الشركات العالمية وحدها ، فضلا عن قدرتها الفائقة فى تجميع ونقل رؤوس الأموال عبر الحدود . فقد بلغ رصيد الاستثمارات الأجنبية المباشرة لهذه الشركات فى النصف الأول من التسعينيات من القرن العشرين ما يقرب من ٥ ترليون دولار . ومن المهم الإشارة هنا أن هذا النمط من المشاركة هو النمط الذى اعتمدت عليه نمور جنوب شرق آسيا فى قفزتها التصديرية الهائلة . وبالإضافة إلى ذلك فإن المعارضة لهذه الشركات تستند فى المقام الأول على موضوع احتكار هذه الشركات واستحواذها على كافة المزايا التى تولدها أنشطتها الاقتصادية ، وقد أهدر هذا السبب إذ أن السمة الاحتكارية

التقليدية قد توارث نسبيا في العصر الحاضر حيث بلغ عدد الشركات متعددة الجنسيات في النصف الأول من التسعينيات أكثر من ٣٥ ألف شركة يتبعها ما يزيد على ٢٠٠ ألف فرع خارجي ، ومن ثم فقد دخلت هذه الشركات حلبة المنافسة بعضها مع بعض مما يضطرها في كثير من الأحيان إلى الإسراع في منح العديد من المزايا للدول المضيفة الصاعدة أو الناشئة والتوسع في هذه المزايا،  
نورد أهمها في التالي :

- أ. توفر هذه الشركات رؤوس الأموال العالمية للإنتاج من أجل التصدير .
- ب. تسهم هذه الشركات بنصيب وافر في تطور التكنولوجيا اللازمة للسلع التصديرية المصنعة عن طريق ما تملكه من إمكانيات مالية للإنفاق الضخم على البحوث والتنمية ، فضلا عن إمكانية الحصول على حقوق المعرفة من شركات أخرى في المجالات التكنولوجية الجديدة وتكنولوجيا المعلومات .
- ت. تحقق هذه الشركات تنمية الموارد البشرية عن طريق التعليم والتدريب على متطلبات الإنتاج التصديري الفنية والإدارية بما يحقق تنمية حقيقية لهذه المهارات والقدرات البشرية .
- ث. تتمتع هذه الشركات بقدرات فنية وإدارية كبيرة في المحافظة على البيئة وحمايتها بما تنتجه من تكنولوجيات نظيفة ، فضلا عن توفير القيد البيئي في المنتج القابل للتصدير الذي تشترطه السوق العالمية في الوقت الحاضر .
- ج. تساعد هذه الشركات عن طريق فروعها وما تملكه من نفوذ وقدرات فائقة على التسويق والإعلان على الزيادة في التصدير .
- ح. تحقق هذه الشركات عدم منافسة هذا القطاع للإنتاج المحلي عن طريق الحماية التعريفية وغير التعريفية التي تفرض على منتجات هذه الشركات واعتبارها من قبيل السلع المستوردة تماما إذا دخلت السوق المحلية .

٦ - السياسة الزراعية : كذلك فإن فكرة الصناعة الوليدة التصديرية لا تقف عند قطاع الصناعة وإنما تنطبق أيضا على القطاع الزراعي . غير أن التحول إلى

المنتجات الزراعية التصديرية تتطلب بدورها التحول على نطاق واسع فى استراتيجية التنمية الزراعية وفى الدور الذى ينبغي أن تقوم به الدولة فى هذا المجال . فتراود سياسة الاكتفاء الذاتى من الإنتاج الزراعى حام الكثير من الدول منذ أقدم العصور ، ويسيطر على الفكر فى هذه الدول سياسة الاكتفاء الذاتى من المحاصيل الزراعية الاستراتيجية كالمحصول نتيجة التحكم فى السوق الدولية والخوف من الحصار الاقتصادى ومن سياسة التجويع التى تنتهجها بعض الدول الكبرى لإجبار الدول على تغيير سياستها بما يتفق مع السياسة التى تريدها . والآن وبعد انحسار السياسات الاستعمارية والتحول نحو اندماج الاقتصاديات المختلفة فى الاقتصاد العالمى وظهور منظمة التجارة العالمية على الساحة الدولية قلت أهمية سياسة الاكتفاء الذاتى من الإنتاج الزراعى فى عالم اليوم ، وتحول إلى سياسة أخرى وهى الإنتاج الزراعى المتميز والمنافس والقادر على غزو السوق العالمية بأسعار عالية توفر به الدولة باقى المنتجات الزراعية بأسعار أقل من أسعار إنتاجها فى الداخل ، وبذلك يستطيع الإنتاج الزراعى أن يتوجه إلى سياسة التوجه الخارجى أو التوجه التصديرى .

غير أننا إذا نظرنا إلى الإنتاج الزراعى فى الكثير من الدول النامية نجد أن مشكلة إنتاج الكثير من المحاصيل الزراعية هى ارتفاع تكاليف الإنتاج وبشكل غير تنافسى مع إنتاج الكثير من دول العالم وذلك على الرغم من انخفاض أجور العمالة الزراعية فى تلك الدول النامية عن مثيلاتها فى الدول المتنافسة معها فى السوق الدولية مما يتسبب فى محدودية تصديرها للمنتجات الزراعية . ويرجع السبب فى ذلك إلى أن الإنتاج الزراعى - على عكس الإنتاج الصناعى - يرتبط ارتباطا كاملا وكليا بالحزام المناخى الجغرافى، فهناك حاصلات المناخ الاستوائى، وهناك حاصلات المناخ المعتدل وهكذا ، مما جعل علماء الزراعة والجغرافيا يقومون بعمل تقسيم لأحزمة الإنتاج الزراعى بوجه عام . فهناك حزام القمح ، وهناك حزام القطن والذرة والأرز ، وهناك حزام المطاط والكافو والشاي والبن والموز إلى آخره . وزراعة المحصول الزراعى داخل الحزام المناخى الخاص به

يصل بهذا الإنتاج الزراعى إلى ميزات منحها الخالق ولا دخل للإنسان فيها إلا قليلا أو بتكلفة عالية ، وهذه الميزات هى :

- الإنتاجية العالية للمحصول الزراعى .
- التكاليف المنخفضة لإنتاج المحصول الزراعى .
- الجودة المرتفعة .

والانحراف نحو الشمال أو الجنوب عن الحزام المناخى ينتج عنه نقص متدرج فى الإنتاج وارتفاع فى تكاليف المحصول وضعف فى الجودة . ويزيد ذلك كلما ابتعدنا عن حدود الحزام المناخى .

وبالمثل تنطبق هذه الأحزمة المناخية أيضا على الإنتاج الحيوانى . فهناك حزام إنتاج حيوانات اللبن والصوف والفراء ، وهناك حزام حيوانات اللحم ، وهناك حزام حيوانات الصحراء .

ويمكن أن نضيف إلى ذلك نقطة هامة جدا خاصة بموضوع استصلاح الأراضي . وهى أن الفكر العالمى الحديث لعمليات استصلاح الأراضي قد ركز على استصلاح الأراضي من أجل زراعة محصول بعينه وليس استصلاحا مطلقا للمحاصيل المتنوعة . فاستصلاح الأراضي الزراعية من أجل زراعة الشعير يختلف اختلافا كبيرا عن الاستصلاح من أجل زراعة العنب أو أشجار الفاكهة ، حيث تتحدد تكاليف الاستصلاح طبقا لما سيزرع من محاصيل مختلفة . وبالتالي فإن المحاصيل التى نحتاج زراعتها يجب أن تتحدد أولا قبل البدء فى عملية الاستصلاح طبقا للحزام المناخى فى منطقة الاستصلاح وطبقا لاحتياجات السوق المحلية أو السوق العلمية من المحاصيل التى يستهدف زراعتها .

وحصيلة ذلك كله أن التحول إلى الإنتاج الزراعى التصديرى يتطلب الارتباط الكبير وربما الكامل أو الكلى بالحزام المناخى الجغرافى الذى يصل بالإنتاج الزراعى للدولة إلى الميزات التنافسية وهى : الإنتاجية العالية والتكاليف المنخفضة والجودة المرتفعة ، تلك الميزات التى لا دخل للإنسان فيها إلا عن طريق التكاليف العالية وربما العالية جدا فى بعض الظروف ، وإنما هى ميزات ربانية من صنع الخالق جل جلاله .<sup>38</sup>

٧ - وأخيرا فإن سياسة التوجه الخارجى أو التصديرى - عن طريق ما يعرف بالصناعة الوليدة - يجب ألا تقف عند مستوى قطاعى الصناعة والزراعة ، بل تتطلب عناية كبيرة بالسياحة فى الدول التى تتمتع بميزات سياحية كبيرة وكذلك بقطاع الخدمات التكنولوجية المتطورة وبقطاع المقاولات ، إضافة إلى التنمية البشرية بهدف تعظيم الإنتاج المحلى والإنتاج التصديرى .<sup>39</sup>

### ٣ - متطلبات استراتيجية التوجه التصديرى على المستوى الميكرو - اقتصادى :

هذه هى السياسات أو المقومات التى تمثل الشرط الضرورى الذى لابد من توفره للتحول نحو استراتيجية تصديرية ، بغيرها يكون من الصعب اختراق السوق العالمية ، ولكنها ليست الشرط الكافى بل لابد من استكمالها على المستوى الميكرو - اقتصادى الذى ينظر فى إمكانيات التصدير سعة وسوقا بما فى ذلك العمل على إقامة المؤسسات والتنظيمات اللازمة لتمويل الصادرات وتأمينها والرقابة على جودتها وتسويقها . وهذه كلها موضوعات قتلت بحثا فى الكثير من الكتب العلمية والتقارير والنشرات والأبحاث المختلفة لا داعى هنا لتربيدها ويكفى أن نورد هنا عناصر تلك السياسات والمقومات الميكرو - اقتصادية المتطلبة لنجاح استراتيجية التوجه الخارجى أو التصديرى فى التالى :

- ١ - الجودة .
- ٢ - التكاليف .
- ٣ - الإنتاجية .
- ٤ - التمويل والتأمين .
- ٥ - النقل .
- ٦ - التعبئة والتغليف .
- ٧ - التواجد الخارجى .
- ٨ - التكنولوجيا التسويقية .
- ٩ - إجراءات التصدير والأجهزة الرقابية .
- ١٠ - الإجراءات الجمركية والضريبية .
- ١١ - الأعباء المؤسسية .
- ١٢ - الأعباء التوزيعية .

وبالطبع يقع على رأس هذه السياسات أو المقومات الميكرو- اقتصادية الجودة أى ما يعرف بالموصفات العالمية للجودة .

وتعتبر قضية الجودة أو المواصفات العالمية للجودة من العناصر الأساسية للسياسة الصناعية بمعناها الواسع - أى الصناعة والزراعة وغيرها - حيث يترتب عليها قبول أو إعراض المستهلك الأجنبى للسلعة المصدرة . ومن هنا كان الاهتمام بضبط الجودة ورقابتها من الأولويات الأساسية للسياسة الصناعية لضمان تطابق المنتجات مع المواصفات العالمية السائدة فى أسواق التصدير العالمية . كما أن ضمان الجودة يعد من أهم المعايير اللازمة للاستمرار فى التصدير والحفاظ على ثقة المستوردين الأجانب وفتح أسواق جديدة أمام منتجات الدولة .

والمقصود بالجودة والمواصفات الفنية للسلعة المنتجة والمهيئة للتصدير هو توافر كافة المواصفات الفنية الضرورية اللازمة لإنتاج سلعة جيدة تتسم بتوافر



درجة عالية من المواصفات التي تتناسب مع ذوق المستهلك في الأسواق الدولية والقدرة على المنافسة في هذه الأسواق .

وهناك مواصفات قياسية موحدة للجودة العالمية تعرف باسم (ISO-9000) وهذا النظام عبارة عن مجموعة من المواصفات العالمية الجديدة للسلع التي تقوم أى دولة فى العالم بإنتاجها أو تصديرها للخارج . وتشمل معاييرها ونظما أخرى تتعدى مجرد جودة المنتجات مثل نظام العمالة بالمؤسسة والنظم المالية ونظام المحاسبة والتكاليف والمحافظة على البيئة وأساليب الإدارة ، مما تتطلب توافر جهاز يتأكد من خلاله أن نظام الجودة فى المؤسسة يطابق المواصفات التي تحددها (ISO-9000) . وللحصول على شهادة (ISO-9000) لابد للمؤسسة مراعاة الواجبات التالية :

- تحديد وتوثيق مستندات سلامة الجودة والتأكد أن العاملين يفهمونها وينفذونها جيدا .
- مراجعة نظام الجودة على فترات محددة وتسجيل بياناتها أولا بأول .
- فحص ومعايرة جميع أجهزة القياس والتفتيش للتأكد من صحة فحص المنتج واتفاقه مع المواصفات وعدم وجود عيوب به .
- أن تكون سياسة الجودة معروفة ومتداولة لدى جميع المسؤولين عن الجودة من خلال المراسلات أو الاجتماعات أو النشرات أو البرامج التدريبية .

وفى بلد تنتهج استراتيجية التوجه للتصديرى - ككوريا الجنوبية - يلاحظ أنها أقامت دوائر مراقبة الجودة ، وهى عبارة عن مجموعة من الفنيين والمختصين يؤدون أنشطة مراقبة الجودة داخل مراكز الإنتاج . وتستهدف هذه الدوائر تحسين الجودة والكفاءة الإنتاجية وتقديم الخبرات اللازمة لاستحداث أساليب فنية تضمن الارتقاء بها . وفى سبيل ذلك اتخذت كوريا الجنوبية عدة إجراءات لضمان مراقبة الجودة من أهمها :

- إجراء المسابقات لتحسين الجودة .
- تبادل الكفاءات داخل مراكز الإنتاج .
- تشكيل مجموعة عمل بحثية تحت إشراف المعهد الكورى لإدارة الجودة .
- تنظيم برامج التعليم والتدريب لتحسين الجودة .<sup>40</sup>

## الفصل الثالث

### خصائص برامج التثبيت والتكيف الهيكلي

بعد بيان ومناقشة السياسات الخاصة ببرامج التثبيت لصندوق النقد الدولي وبرامج التكيف الهيكلي للبنك الدولي التي تطبقها هاتين المؤسستين الدوليتين فى الدول النامية ، نود الإشارة إلى الخصائص الجوهرية لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلي للصندوق والبنك الدوليين . وهناك ثلاثة خصائص نوردتها فى التالى :

#### ١ - الطبيعة الانكماشية للبرامج :

إن خفض الطلب الكلى بشقيه - الاستهلاكى والاستثمارى - للقضاء على فائض الطلب ، سعيًا وراء خفض نسبة عجز الموازنة العامة إلى الناتج المحلى الإجمالى ، وخفض العجز فى مِيزان المدفوعات ، والعمل على زيادة حجم الاحتياطيات الدولية ، لابد وأن تؤدي فى السنين الأولى للبرامج إلى هبوط معدلات النمو وبالتالي هبوط فرص التوظيف وزيادة حدة الكساد والطاقة العاطلة ، الأمر الذى يؤدي خلال تلك السنوات الأولى إلى ارتفاع معدلات البطالة وهبوط فى مستوى المعيشة .

وتزداد حدة الأثر الانكماشى فى الدول النامية إذا لم يكن تطبيق برامج التثبيت والتكيف الهيكلي مقرونة بقدر كاف من المعونات والقروض الميسرة . وهذا هو ما حدث فى الكثير من الدول النامية التى طبقت هذه البرامج .

صحيح أن الأزمة الاقتصادية العالمية التى مرت بها الدول النامية خلال السبعينيات والثمانينيات نتيجة ظاهرة الركود التضخمى فى الدول الصناعية الرأسمالية وانعكاساتها على الدول النامية قبل أن تطبق هذه البرامج كانت

مصحوبة بالكساد والبطالة وتدهور الأحوال الاقتصادية والاجتماعية وسوء مستوى المعيشة للجمهرة الكبرى من شعوب هذه البلاد ، إلا أن تطبيق هذه البرامج أضاف بعض الآثار السلبية الأخرى بسبب الطبيعة الانكماشية لهذه البرامج ، وعلى الأخص فى السنين الأولى من تطبيق هذه البرامج .

## ٢ - انحياز البرامج لصالح عنصر رأس المال ضد عنصر العمل :

إن معظم السياسات التى انبثقت عن برامج التثبيت والتكيف الهيكلى وهدفت إلى خفض مستوى الطلب الكلى أدت إلى توزيعات فى الناتج المحلى الإجمالى والثروة لصالح عنصر رأس المال وضد عنصر العمل . فارتفاع أسعار الفائدة ، وخفض الضرائب على الدخول العليا والثروات ، والإعفاءات الضريبية التى تقرر لتلاستثمار الخاص ، وإعادة النظر فى العلاقات الإيجارية بين صاحب الأرض والعقار وبين المستأجر ، وبيع مؤسسات القطاع العام عن طريق برنامج التخصيصية ، وغيرها من السياسات قد أدت بشكل مباشر وغير مباشر إلى زيادة نصيب عنصر رأس المال فى الدخل والثروة .

وفى المقابل انبثقت عن هذه البرامج مجموعة من السياسات أدت إلى خفض نصيب عنصر العمل من الدخل القومى ، مثل تجميد الأجور ، وزيادة الأسعار ، وإلغاء الدعم السلى ، وزيادة أسعار منتجات القطاع العام ، وزيادة رسوم الخدمات العامة كالتعليم والصحة والمرافق العامة ، وزيادة الضرائب غير المباشرة ، وإدخال ضريبة غير مباشرة جديدة كالضريبة العامة على المبيعات وضرائب الاستهلاك ، فضلا عن تجميد التوظيف والتعيينات فى الحكومة وشركات القطاع العام ، بالإضافة إلى تسريع شطر من العمالة نتيجة سياسة التخصيصية ، كل ذلك قد أدى إلى ارتفاع نسبة فائض التشغيل وانخفاض نسبة تعويضات العاملين فى الناتج المحلى الإجمالى .

### ٣ - انكماش حجم الدولة والحكومة وضعف دورها فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية :

يرى الصندوق والبنك الدوليين أن تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى هو المصدر الرئيسى والأساسى لكل الأزمات الاقتصادية والكوارث ، وأنها - أى الدولة - هى العدو رقم واحد للتقدم الاقتصادى . وقد تجلّى ذلك فى برامج التثبيت والتكيف الهيكلى حيث التوصية بالخفض المباشر والواضح فى دورها فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية وإحلال القطاع الخاص محلها وإطلاق قوى السوق فى إدارة الاقتصاد الوطنى .

ويقودنا ذلك إلى القول بأن برامج التثبيت والتكيف الهيكلى للصندوق والبنك الدوليين قد أحدثت نوعا من الانقلاب فى دور الدولة والحكومة فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية بالبلاد النامية وفى عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية ذاتها فى البلاد النامية ، إذ :

- بينما كانت أدبيات التنمية فى الخمسينيات والستينيات تنادى بأهمية دور الدولة والقطاع العام فى تحقيق التنمية نظرا لغياب طبقة المنظمين فيها ، أصبح هذا الدور غير مقبول تحت الإساءة فى استخدام الموارد وانخفاض العائد الاقتصادى ، وأن القطاع العام هو سبب المشكلات والأزمات الاقتصادية التى تمر بها البلاد النامية .

- وبينما كان الفكر التنموى حتى عهد قريب يؤكد على أهمية التخطيط الاقتصادى كوسيلة لتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المحدودة وتجنبنا لأخطاء السوق والإسراع بمعدلات النمو والتصنيع والتحديث ، أصبح ينظر إلى التخطيط الاقتصادى على أنه خطيئة وطامة كبرى وأنه لى يطمئن القطاع

الخاص وتزداد حوافره على الاستثمار يتعين على الدولة أن تبتعد عن التخطيط الاقتصادى ، وأن تترك آليات السوق تعمل عملها بحرية .

• وعلى حين كان ينظر إلى الضرائب كوسيلة أساسية للتوفيق بين متطلبات التطور الاقتصادى كالتمول والعدالة الاجتماعية ، أصبحت الضرائب متهمة بأنها تثبط همة الناس الأكثر ديناميكية وأصحاب رؤوس الأموال على الاستثمار ، ولذا يتعين العمل على تخفيض الضرائب وعلى الأخص الضرائب على أرباح المشروعات الإنتاجية .

• وبينما كان البعد الاجتماعى للتنمية والمشاركة فى الرعاية الاجتماعية تعسبر ضمن أهداف التنمية والتقدم فى الدول النامية ، أصبح هذا البعد غير مرغوب فيه باعتباره يشجع على التواكل والتكاسل ويستنزف موارد كثيرة ، ومن ثم فهو مسئول عن عجز الموازنة العامة للدولة .<sup>41</sup>

ولعل هذه المعانى كانت فى ذهن المفكر الأمريكى فرنسيس فوكوياما عالم السياسة العامة ذائع الشهرة عندما كتب كتابه الشهير عن نهاية التاريخ وخاتم البشر The End of History and Last Man فى بداية التسعينيات من القرن العشرين ، وعنده أن التطورات الأخيرة فى البلاد الشيوعية تدل على انتصار النموذج الليبرالى فى النظام الاقتصادى . ويقول هذا المفكر أن القرن العشرين قد بدأ بتحديات من أنظمة الحكم المطلقة فى ألمانيا والنمسا لمبدأ الليبرالية ، غير أن هذا التحدى زال مع الحرب العالمية الأولى بعد هزيمة قيصر ألمانيا وإمبراطور النمسا . وجاءت بعد ذلك تحديات الأنظمة الفاشية والنازية ، وهذه تلاشت مع الحرب العالمية الثانية بعد هزيمة النازى هتلر والفاشى موسيلينى . وكان آخر هذه التحديات وأقواها مراسا ما جاء من الأنظمة الشيوعية ، وقد انهزم هذا التحدى فى عقد الثمانينيات مع إعلان البريسترويك والجلاسونست على يد جورباتشوف ومع انهيار الأنظمة الشيوعية فى أوروبا الشرقية .

وعند المفكر الأمريكي فرنسيس فوكوياما أن هذا الانتصار يمثل نهاية التاريخ . فلقد انتصر المثال الليبرالي في المجال الاقتصادي بنفس معنى انتصار مبادئ الحرية والمساواة في المجال المياسي . ولم يبق بعد هزيمة التحدي الشيوعي إلا أن تتحول الأنظمة الاقتصادية تدريجيا نحو النظام الليبرالي .<sup>42</sup>

وقد نتفق أو لا نتفق مع قراءة فوكوياما للتاريخ . ولكن الشيء المؤكد هو أن برامج التثبيت والتكيف الهيكلي للصندوق والبنك الدوليين تسعى جاهدة عاجلا أم آجلا لخروج الحكومة والدولة من الإنتاج المباشر للسلع والخدمات ، كما تسعى أيضا للعمل على انكماش حجم الدولة والحكومة وضعف دورها المباشر في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الدول النامية .

وفي الحقيقة فإن الانتقال إلى اقتصاد السوق وقوة أو ضعف الحكومة والدولة هي قضية بالغة الأهمية ، وهي علاقة الدولة بالاقتصاد أو علاقة السياسة بالاقتصاد في ظل العولمة . ويمكن أن نطرح هذه القضية على مستويين :<sup>43</sup>

الأول : وهو مناقشة القضية على مستوى الدولة . وهو علاقة الدولة بالاقتصاد في ظل الدولة الوطنية والقومية وخاصة في الدول النامية التي بدأت تتجه إلى نظام اقتصاد السوق .

الثاني : وهو مناقشة القضية على المستوى العالمي بالسلطة العالمية أو النظام الدولي خاصة بعد ظهور قوة الاقتصاد العالمي دون رادع من نظام سياسي عالمي مقابل .

## أ - علاقة الدولة والسوق والمجتمع المدني في إطار الدولة الوطنية أو القومية :

فأما على المستوى الأول ، فيبدو أن الانتقال إلى اقتصاد السوق لا يبرر أبدا تناقص دور الدولة أو الحكومة ، ولكنه قد يتطلب التغيير في شكل هذا الدور . فمعظم من كتب عن أهمية نظام السوق كان يقرن ذلك دائما بضرورة وجود دولة قوية ودونها لا تستطيع أن تقوم السوق بدورها . فحتى البنك الدولي وهو في نظر العديدين قلعة المحافظة وحماية النظام الاقتصاد العالمي الجديد قد خصص تقريره السنوي عن عام ١٩٩٧ لدور الدولة في الاقتصاد تحت عنوان ( الدولة في عالم متغير ) وقد عدل رأيه في دور الدولة عن ذي قبل . ومن يقرأ هذا التقرير يجد أنه أبعد ما يكون عن محاولة إلغاء أو تقليص دور الدولة أو الحكومة ، بل العكس نرى التأكيد على هذا الدور وأهميته وضرورته ، وإنما المطلوب هو تعديل في شكل هذا الدور . فليس من المنطقي أن تباشر الدولة دورها في النظام المركزي بنفس الأسلوب في نظام السوق . ولعله ليس جديدا على المطلعين أن الولايات المتحدة الأمريكية هي من أكثر الدول تتدخل في الحياة الاقتصادية ، وهي تحدد وبصرامة شديدة شروط مباشرة النشاط الاقتصادي ، وتتدخل بالسياسات في المسائل النقدية والمالية والتجارية على نحو قد لا تجد له مثيلا في العديد من الدول الأخرى . الشيء المهم هنا هو أن الدولة تتدخل في الحياة الاقتصادية باعتبارها سلطة وليس باعتبارها منتجا ، الدولة كسلطة لا غنى عنها ، ومع تطور الحياة الاقتصادية لابد أن تزيد سلطة الدولة ولا تتناقص وهو الأمر الذي تؤكد كل الشواهد . ولكن الدولة القوية وهي تتدخل في الحياة الاقتصادية عليها أن تتصرف كسلطة لوضع سياسات وتطبيق جزاءات وليس أن تعمل كتاجر أو منتج ، اللهم إلا في الأنشطة الاستراتيجية والمرافق الأساسية ومؤسسات التمويل الحيوية .<sup>44</sup>

وبشكل عام فإن مناقشة العلاقة بين السوق والدولة تتطلب التعرض إلى ضرورة تحقيق التوازن ليس فقط بين السلطة والمصالح الخاصة بل أنها تتطلب



على ضرورة توفير مجال مناسب لكل من السلطة من ناحية ، وبين المصالح الخاصة من ناحية أخرى ، وبين القيم أو الأخلاق من ناحية ثالثة .

فأما السلطة ( أو السياسة ) فآداتها الرئيسية هي الدولة ، وأما المصالح الخاصة ( أو القطاع الخاص ) فإن السوق هي الكفيلة بتحقيقها ، وأما القيم ( أو الأخلاق ) فإن المجتمع المدني هو الكفيل عليها . والمجتمع السليم هو ذلك المجتمع الذى يوفر مكانا لكل من هذه المجالات فى توازن دقيق بينها دون غلو أو إسراف . هناك إذا ثلاثة لاعبين أساسيين لا مناص من وجودهم على الساحة كل منهم يضع الحدود على الآخر : وهو الدولة والسوق والمجتمع المدنى . ولذلك فإنه لا استقرار إذا توغلت السلطة وقضت على المصالح الخاصة أو أمتت القيم . وبالمثل فإنه لا إصلاح إذا ترك المجال حرا وطليقا للمصالح الخاصة فى السوق دون رقابة أو تهذيب من الدولة ومن القيم والأخلاق . كذلك فإنه من الخطأ الاعتقاد بأن القيم والأخلاق وحدها كفيلة بحماية المجتمع . ومن هنا فإن أى حديث عن دور السوق إنما هو حديث بالمقابل عن دور قوى ونشيط للدولة وأيضا للمجتمع المدنى .

وإذا نظرنا إلى تاريخ الرأسمالية فإنه لم تكن مصادفة أن نشأت الرأسمالية التجارية فى نفس وقت ظهور فكرة الدولة القومية الحديثة فى القرن السادس عشر ، ومع نمو وتطور الرأسمالية لم يتوار دور الدولة بل إنه استمر فى التوسع والزيادة . ويكفى أن نقارن دور الدولة ونشاطها وحجم تدخلها الآن وبين ما كانت تقوم به منذ قرن . ولكن دور الدولة الأساسى فى ظل اقتصاد السوق ليس هو دور المنتج المشارك مباشرة فى النشاط الإنتاجى ، بل هو دور الرقابة والإشراف ووضع الحدود وضمان عدم توغل المصالح الخاصة على حساب المصلحة العامة . الدولة هي الكفيلة بسلامة فاعلية السوق وهى أيضا الضامن لعدم خروج السوق عن دورها وتحويلها إلى غابة يقوى فيها القوى ويثرى الغنى ويهزل الضعيف ويسحق الفقير . الدولة مسئولة عن توفير ظروف التقدم والاستقرار سواء فى تقديم

الخدمات الأساسية فى التعليم والصحة والمواصلات والبنية الأساسية ورعاية مستقبل الأجيال ، ووضع السياسات الاقتصادية المناسبة لضمان استمرار التقدم وعدالة التوزيع ، وهى الأمين على وضع إطار النظام القانونى للنشاط الاقتصادى وحماية الحقوق واحترام التعهدات .

### ب - علاقة السياسة بالاقتصاد العالمى فى إطار النظام الدولى :

أما المستوى الثانى لعلاقة الاقتصاد بالسياسة ، فهو التناقض بين ظهور قوى اقتصادية عالمية دون أن يولجها نظام مياسى عالمى .

فالاقتصاد يتجه إلى العالمية ، وما زالت السياسة وطنية قومية . ولعل هذا هو التناقض الأساسى فى قضية العولمة ، فنحن إزاء تعارض واختلال أساسى على المستوى العالمى . فقوى الاقتصاد عالمية أو تتجه إلى العالمية فى حين أن قرارات السياسة والسلطات لا تزال وطنية وقومية ، ولا تزال قضية السيادة مهيمنة على الأذهان . وهناك مقاومة شرسة ضد أى تنظيم عالمى يعلو على الدولة ، بل والأشد مرارة أنه حينما يظهر نوع من السلطة العالمية فإنها أقرب ما تكون إلى مجلس إدارة اقتصاد العالم ، وهو مجلس إدارة لا يمثل القوى السياسية العالمية بقدر ما يمثل المصالح الاقتصادية العالمية . ولكن هل هذه هى نهاية المطاف ؟ هل نحن بصدد الفصل الختامى لظاهرة العولمة أم أننا بعد أمام المشهد الأول ؟ أليس تاريخ البشرية هو تاريخ التغيير المستمر فى المؤسسات السياسية والاقتصادية ؟ ألم يعرف العالم حكم العائلات الملكية قبل أن تبرز حقوق الشعوب فى حكم نفسها ؟

أليست العولمة المعاصرة ظاهرة تاريخية لم تتجاوز فى شكلها المعاصر أكثر من ثلاثة أو أربعة قرون ، من المتصور بالتالى أن نعرف تطورا جديدا ؟ هل يودى تطور الاقتصاد العالمى وظهور فكرة العولمة إلى تطور مقابل فى

العلاقات السياسية الدولية وظهور تنظيمها عالمياً أكثر اتفاقاً مع طبيعة الاقتصاد العالمى وتطلعات الشعوب ؟ هل انتهى التاريخ أم إننا نبدأ مرحلة جديدة تتطلب منا المشاركة الفعالة وليس الانسلاخ ؟ هذه أسئلة للمستقبل . وتجربة الماضى تعلمنا ألا شئ ثابت غير وجه الله ، وأما عن المستقبل فإله اعلم .

### ج - نظام السوق الاجتماعى :

ومن النماذج المهمة التى يثيرها البعض فى الآونة الراهنه هو إيجاد نموذج يجمع أو يوفق بين نظام الحرية الاقتصادية من ناحية وبين ما يعرف بالبعد الاجتماعى من الناحية الأخرى والذى يمس الجبهة الكبرى من سكان العالم ، وذلك من أجل تجنب أو تفادى العيوب التى تلازم نظام السوق الحالى الذى يقتبس مبادئه مما يعرف بالحرية الاقتصادية المطلقة أو التقليدية . ويعرف هذا النظام بنظام السوق الاجتماعى Social-Market System .

فمن المعروف أن نظام السوق لا يخلو من عيوب . وأهمها ظهور الاحتكارات الخاصة ، واحتمال تركيز الثروة والدخل فى أيدي قليلة ، واحتمال أن يودى التفاعل الحر بين قرارات الأفراد إلى معدلات غير مقبولة للبطالة . وكذلك وجود فجوة فى بعض الحالات بين التكلفة الخاصة التى يتحملها الفرد والتكلفة الاجتماعية التى يتحملها الآخرون . ومن هنا فإن الدولة لا تقف موقف المتفرج ويجب أن تعمل على إزالة مثل هذه العيوب ( عيوب السوق ) وغيرها ، وأن تعمل على تهذيب قوى السوق لضمان المنافسة الفعالة ( تنافسية الأسواق ) والتوزيع العادل للثروة والدخل ، وأن تسعى جاهدة لتحقيق العدالة الكاملة أو شبه الكاملة ، وأن تزيل التناقض بين مصلحة الفرد والمجموع حيث يقوم هذا التناقض. أى على الدولة ألا تتمسك أو تأخذ بما يعرف ( بالحرية الاقتصادية التقليدية أو المطلقة ) . ويسمى هذا النظام ( نظام السوق الاجتماعى - Social Market System ) ، إشارة إلى الحرية الاقتصادية من ناحية والبعد الاجتماعى من ناحية أخرى .

وهناك من يعتقد بأن هذا النموذج (نموذج السوق الاجتماعى) هو النموذج الذى تتجه نحوه الأنظمة الاقتصادية المختلفة .

فالبلاذ الاستراتيجية تتشد الكفاءة الإنتاجية والاقتصادية التى افترضتها فى ظل هيمنة الدولة على كل وجوه النشاط الاقتصادى ومن ثم فإنها تتجه نحو التخلّى عن مبدأ ملكية الدولة لوسائل الإنتاج وتأخذ بآليات السوق والقطاع الخاص مع استبقاء حضور قوى للدولة فى النظام الاقتصادى لإزالة العيوب الناشئة عن التفاعل الحر بين قرارات الأفراد .

كذلك تتجه البلاد الصناعية الرأسمالية نحو مزيد من تدخل الدولة للرقابة على الاحتكارات وحماية البيئة وضمان حد أدنى من الخدمات الاجتماعية لمن يقع تحت خط الفقر .

والبلاد النامية تنقل من اعتمادها على القطاع العام والتخطيط المركزى وتزيد من اعتمادها على القطاع الخاص وقوى السوق والتخطيط التأسيرى الذى يعتمد فى تحقيق أهداف الاقتصاد على أدوات السياسة الاقتصادية والمالية والنقدية.

وبهذا المعنى يمكن أن تظهر صيغة توفيقية أو توليفة جديدة للنظام الاقتصادى وهو السوق الاجتماعى .<sup>45</sup>

ونظرا للأهمية الكبرى لدور الدولة فى الاقتصاد ، فسنخصص الملحق لتلك الرؤيا الجديدة للبنك الدولى عن دور الدولة فى عالم متغير الواردة فى تقريره السنوى عن التنمية عن عام ١٩٩٧ World Development Report, 1997 والمخصص أساسا لهذا الدور .

## الباب الثالث

التأثير السلبي لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلي  
لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي  
على البعد الاجتماعي والطبقة الوسطى في الدول النامية  
وشبكات الحماية الاجتماعية

## مقدمة :

نأتى إلى نهاية مطاف الدراسة فى بابها الثالث بفصوله الخمس ، حيث يتناول التأثير السلبى لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلى لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى على البعد الاجتماعى والطبقة الوسطى فى الدول النامية وشبكات الحماية الاجتماعية فى صورة آلية الصناديق الاجتماعية للتنمية التى يساعد البنك الدولى وهيئاته الدول فى إنشاءها .

ونبدأ هذا الباب - فى الفصل الأول - بالرأى والرأى الآخر بالنسبة لهذه الآثار السلبية ، ونتناول خلاصة الرأى الأول فى تزايد معدلات البطالة وإشباع الحاجات الأساسية ، وتدهور أحوال محدودى الدخل والفقراء . والرأى الآخر فى اعتراف الصندوق والبنك الدوليين بها كليا أو جزئيا وحدة تأثيرها أو قلة هذا التأثير فى الأجل القصير فقط ، وتبريرهما بأن هذا هو الثمن الذى يجب أن يدفع لتجاوز المحن الاقتصادية والضعف المؤسسى والاختلالات الهيكلية المزمنة فى الاقتصاديات النامية وذلك من أجل تحقيق الموازنات أو التوازنات الاقتصادية الكلية وتحسين النظام المؤسسى والقضاء على الاختلالات الهيكلية فى الأجلين المتوسط وطويل الأجل .

بينما نتناول فى الفصل الثانى التأثير السلبى على البعد الاجتماعى لمحاول برامج التثبيت والتكيف الهيكلى محورا بمحور ومكونات كل محور وأثره السلبى على البعد الاجتماعى فى الدول النامية على المستوى الميكرو- اقتصادى .

أما الفصل الثالث فلا يعدو أن يكون Abstract أى تلخيصا مبسطا دون أى إضافة أو تحليل أو تقويم عن كتاب ( وداعا .. للطبقة الوسطى ) للاقتصادى المصرى العربى الكبير - الزميل والصديق - رمزى زكى ، الذى أصدره عام ١٩٩٧ ، وقام بنشره دار المستقبل العربى بالقاهرة ، ونال جائزة أحسن كتاب فى

معرض الكتاب الدولي بالقاهرة لعام ١٩٩٧ ، تخليدا لذكرى رحيله في عامه الأول التي تقي مع إصدار الكتاب - موضع البحث - ، واعترافا بعلمه الغزير الذي نفتخر منه حلوه ومره دائما وعلى الدوام لأجيال قادمة بإذن الله .

وقد اختتم هذا الباب بفصلين بدلا من فصل واحد كل منهما يعتبر جزءا عضويا للآخر لا انفصام بينهما ، بقصد أن تكون معالجتنا لهذا الموضوع أكثر إفادة ووضوحا وشمولا لشبكات الحماية الاجتماعية في صورة آلية الصناديق الاجتماعية للتنمية التي أنشئت في الدول للتخفيف من الآثار الاجتماعية السلبية المتولدة عن برامج التثبيت والتكيف الهيكلي بمساعدة البنك الدولي وهيناته وعلى الأخص هيئة التنمية الدولية . وقد سبق هذا العرض توضيح بعض الحقائق الاقتصادية التي تساعد على التقويم الصحي المتوازن للآثار الاجتماعية للإصلاح الاقتصادي بقصد ضرورة الأخذ في الاعتبار توازن تخفيف التأثير السلبي على البعد الاجتماعي مع برامج التثبيت والتكيف الهيكلي - نفسها - حتى لا تطفو الآثار الاجتماعية السلبية على السطح وتفرق عملية الإصلاح الاقتصادي التي هي في الأصل المصدر التمويلي للأبعاد الاجتماعية بعد جنى ثمارها .

واختتم هذا الباب بالتركيز على تجربة الصندوق الاجتماعي للتنمية في مصر بصفتها من أكثر التجارب شمولا ونجاحا بين الصناديق الاجتماعية للتنمية في دول العالم بحسب رأى البعثة المشتركة من البنك الدولي والاتحاد الأوروبي وبحسب رأى البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ، وأخيرا حسب تصريحات رئيس البنك الدولي - نفسه - حيث أشاد بالدور الذي يلعبه الصندوق المصري في مكافحة البطالة وأنه سبق له أن زار ثلاثين دولة لتتقد الأنشطة الاجتماعية فيها ولم يرى نجاحا مثل الذي حققه الصندوق الاجتماعي للتنمية في مصر .

## الفصل الأول

### الرأى والرأى الآخر فى الآثار السلبية لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلى

١ - خلاصة الآثار السلبية المتولدة عن برامج التثبيت والتكيف الهيكلى :

هناك ثلاثة محاور لبرامج التثبيت Stabilization Programmes لصندوق النقد الدولى ( IMF ) . وهذه المحاور الثلاثة هى : السياسات المتعلقة بميزان المدفوعات ، والسياسات النقدية ، والسياسات المتعلقة بالموازنة العامة .

وهناك ثلاثة محاور أخرى لبرامج التكيف الهيكلى Structural Adjustment Programmes للبنك الدولى ( WB ) . وهذه المحاور الثلاث هى : تحرير الأسعار ، وحرية التجارة والتحول نحو التصدير ، ونقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص وهو ما يعرف بسياسة التخصيصية .

وعلى الرغم من أن بعض الدول النامية فى كل من آسيا وأمريكا اللاتينية ودول الشرق الأوسط قد حققت الكثير من الإنجازات نتيجة تطبيقها وتنفيذ برامج التثبيت والتكيف الهيكلى للصندوق والبنك الدوليين ، إذ استطاعت هذه الدول أن تتغلب بدرجة لا بأس بها على الأزمات الاقتصادية والاختلالات الهيكلية التى كانت تواجهها ، وحققت نجاحا ملموسا بدرجات متفاوتة فى تحقيق التوازنات أو الموازنات الاقتصادية والإصلاحات المؤسسية والتغيرات الهيكلية ، وهى ما زالت سائرة فى طريقها نحو تحقيق صورة للغد تكون أفضل مما كان عليه الوضع قبل



تنفيذ هذه البرامج رغم بعض التجاوزات وظهور بعض الآثار السلبية التي نتجت عن هذا التنفيذ ، على الرغم من كل هذا فإن هناك ثلاث خصائص جوهرية لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلي للصندوق والبنك الدوليين ذات طبيعة سلبية على البعد الاجتماعي في الدول النامية . وهذه الثلاث خصائص هي : الطبيعة الانكماشية لتلك البرامج ، وانحياز البرامج لعامل رأس المال ضد عنصر عامل العمل ، وانكماش حجم الدولة والحكومة وضعف دورها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية . وبالطبع ينطبق كل هذا على وصفة أو سياسات صندوق النقد الدولي في علاج عجز الموازنة في الدول النامية .

فمن الملاحظ أن برامج التثبيت والتكيف الهيكلي للصندوق والبنك الدولي بما فيها برامج علاج عجز الموازنة العامة يؤدي جميعها إلى بعض الآثار السلبية على البعد الاجتماعي في الدول النامية التي تطبقها . فهي تؤدي إلى زيادة حجم ومعدلات البطالة وتخفيض الأجور والدخول الحقيقية لقطاع عريض من الشعوب النامية ، حيث أن هذه البرامج لم تعمل منذ بدايتها على معالجة مشكلة البطالة في الدول النامية التي نفذت الاتفاقات مع الصندوق والبنك الدوليين ، ولكنها تمخضت عن سياسة تعمل على إيقاف التوظيف والتشغيل وكبح نموه وزيادة أعداد العاطلين والمتعطلين وبالتالي زيادة أحجام ومعدلات البطالة في تلك الدول عما كانت عليه ، وهي بطبيعتها كانت عالية وكبيرة .

كذلك عملت برامج التثبيت والتكيف الهيكلي على ازدياد درجة الحرمان البشري في إشباع حاجاته الأساسية في الغذاء والتعليم والصحة والإسكان وغيرها، نظرا لما أسفرت عنه هذه البرامج من سياسات تعمل على خفض النفقات ذات الطابع الاجتماعي في الموازنة العامة للدول النامية لعلاج عجز الموازنة العامة فيها .

كذلك أدت برامج التثبيت والتكيف الهيكلى إلى تدهور أحوال محدودى الدخل والفقراء ، إذ أدى تنفيذ هذه البرامج إلى تخفيض دعم الغذاء والمواد التموينية وارتفاع أسعار السلع والخدمات التى ينتجها القطاع العام ، كما ارتفعت أسعار الطاقة والنقل والمواصلات وزادت الضرائب غير المباشرة كما زادت الرسوم على الخدمات العامة وزادت أسعار المرافق العامة ... إلى غير ذلك للعمل على خفض عجز الموازنة العامة .<sup>1</sup>

وقد أشارت التقارير الحديثة التى أصدرها البنك حول تخفيض أعداد الفقراء فى الدول النامية إلى أنه على الرغم من أن منطقة شرق آسيا قد نجحت فى الحد من انتشار معدلات الفقر بين مواطنيها من ستة أشخاص من كل عشرة أشخاص يعيشون على أقل من دولار واحد فى اليوم فى منتصف السبعينات إلى شخصين من كل عشرة أشخاص فى منتصف التسعينات من القرن العشرين ، هذا بالإضافة إلى حدوث انخفاضات فى السنوات الأخيرة فى معدل انتشار الفقر فى معظم أرجاء جنوب آسيا وفى أجزاء من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ودول أمريكا اللاتينية ، فإنه على الرغم من هذا التقدم فإنه لا يزال الكثير الذى يتعين تخفيضه خاصة أن هناك أكثر من مليار نسمة يعيشون على أقل من دولار واحد فى اليوم ونحو ثلاثة مليارات نسمة يعيشون على أقل من دولارين فى اليوم، مشيراً إلى أنه منذ عام ١٩٩٥ - وحده - قد توفى أكثر من تسعة ملايين طفل نقل أعمارهم عن خمس سنوات فى الدول النامية لأسباب يمكن تلافيها . كما زاد عدد الفقراء بالفعل بين أواخر الثمانينات وأوائل التسعينات فى كل بلدان الدول النامية باستثناء منطقة جنوب شرق آسيا . ومن المعروف أن هذه الفترة هى تلك التى ازداد فيها تطبيق وتنفيذ برامج التثبيت والتكيف الهيكلى للصندوق والبنك الدوليين فى الدول النامية .<sup>2</sup>

وفوق هذا وذلك فإن برامج التثبيت والتكيف الهيكلي قد أثرت هي الأخرى بدورها على الشريحة المتوسطة والشريحة الدنيا من الطبقة الوسطى Middle Class وهوت بالكثير من أفرادها إلى حد الفقر أو ما دون هذا الحد . هذا على الرغم مما عرف عن هذه الطبقة الوسطى من أنها طبقة ديناميكية طموحة ذات إمكانيات وقدرات متعددة كما أن معظم أفرادها على قدر كبير من التعليم والتأهيل المهني وقد أسهم أفرادها بشكل واضح فى عمليات التغيير والتطوير فى كثير من مجالات العمل الاقتصادى والاجتماعى والسياسى فى العديد من دول العالم ، وأصبح ينظر إلى هذه الطبقة الوسطى على أنها علامة إيجابية ورصيد هام للتطور ، وإنه بالقدر الذى تنمو وتتقدم به هذه الطبقة بالقدر الذى ينمو ويتطور به المجتمع . وقد شهدت الطبقة الوسطى انتعاشا واضحا فى مختلف دول العالم المتقدم والنامى على حد سواء فى عالم ما بعد الحرب العالمية الثانية . غير أن برامج التثبيت والتكيف الهيكلي للصندوق والبنك الدوليين قد عرضت هذه الطبقة لبعض الاهتزازات الشديدة وفقد الكثير من أفرادها الكثير من الحقوق والمزايا والضمانات التى اكتسبتها فى عالم ما بعد الحرب العالمية الثانية ، وهوى حالها وعلى الأخص الشريحة الدنيا إلى الحضيض فى الدول النامية وعلى الأخص فى الدول التى طبقت ونفذت هذه البرامج .<sup>3</sup>

## ٢ - الرأى الآخر للصندوق والبنك الدوليين فى الآثار السلبية للبرامج :

هذه خلاصة الآثار السيئة أو الجانبية لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلي للصندوق والبنك الدوليين ، ومن الجدير بالإشارة هنا أن الصندوق والبنك وخبرائهما يعترفون بتلك الآثار الجانبية لبرامجها على البعد الاجتماعى - كلها أو بعضها وحدة تأثيرها أو قلة هذا التأثير - . إذ يعترف خبراء صندوق النقد الدولى والبنك الدولى بأن لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلي تكاليف اجتماعية تضرر بما يسمى بالجماعات الأشد تعرضا للمخاطر Vulnerable مثل عمال القطاع العام ، والموظفين بالحكومة من ذوى الدخل المحدود ، والعاطلين عن العمل ، والمرأة

العاملة ، وأطفال الأسر الفقيرة، وعمال الزراعة والمحرومين من ملكية الأرضى، والعمالين بالأنشطة الهامشية بالقطاع غير الرسمى ، والمسنين وأصحاب المعاشات ، ومن يعيشون على الإعانات الاجتماعية ، والمعوقين جسديا ، والمرضى الفقراء إلى آخره . وهم بالطبع يشكلون الأغلبية فى الدول النامية . وفى هذا الخصوص كتب أحد هؤلاء الخبراء فى البنك الدولى ( ولما كان التكيف بالتالى يتضمن عادة تخفيض فى مجموع الطلب ، وتغيرات فى الأسعار النسبية لعوامل الإنتاج وللمنتجات وتحولا فى تخصيص الموارد ، فإن هذا يستتبع بالضرورة تكاليف ، مثلا فى شكل تقليل الاستهلاك أو تخفيض الاستثمار أو الإبعاد المؤقت للعمل أى زيادة فى البطالة ) . كما أن البعض الآخر من خبراء البنك الدولى يعترف بأن ( تدابير التكيف الرامية إلى موازنة إجمالى الطلب والعرض عادة ما تؤدى إلى انكماش الناتج والعمالة والاستهلاك ) ويقول أيضا (ولابد لأى تقدير للتكاليف الاجتماعية لبرامج التكيف أن يقيم أثارها على رفاهية الفقراء - الثلاثين أو الأربعين فى المائة من أدنى درجات سلم الدخل والاستهلاك بالنسبة للفرد بين السكان . وتضم هذه المجموعة صغار المزارعين والعمال غير المهرة أو منخفضى الأجور ) .

وعلى الرغم من أن خبراء الصندوق والبنك لا يختلفون حول الآثار الاجتماعية السلبية لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلى ، إلا أنهم يتفقون على مقولة محددة يكررونها على الدوام لتبرير الآثار السلبية للبرامج والدفاع عنها حيث يقولون ( إن التأخر فى تقبل هذه الآثار والتكاليف سيجعلها أكثر عبئا فى المستقبل إذا أجل البلد تنفيذ برامج التثبيت والتكيف الهيكلى ، وأن هذه الآثار السلبية التى تتجم عن هذه البرامج هى تكلفة لا مهرب منها ومرارة لابد من تجرعه حتى يمكن للتثبيت والتكيف أن يأخذ مجراه وينتقل البلد إلى أوضاع أفضل فى الأجل المتوسط والطويل . ولكن هذه التكاليف لابد وأن تقارن بتكاليف عدم اعتماد سياسات التثبيت والتكيف فى حينها أو إجراءها بطريقة غير منظمة ، وكلتا الحالتين يمكن أن تفرض عبئا أكثر ثقلًا ، فمع تأجيلها يزداد عمق جذور

التشوهات ويصبح تصحيحها أكثر تكلفة اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا . فضلا عن ذلك ، فإذا أخرجت برامج التثبيت والتكيف أكثر مما يجب فإنه سيتم فى النهاية عن طريق انخفاض إجبارى فى الواردات أو غير ذلك من تدابير الأزمة التى لا تتفق مع التنمية الأطول أجلا ) .<sup>4</sup>

واعتراف هؤلاء الخبراء ينصب فقط على الأجل القصير . ويبرر هؤلاء الخبراء أن هذه الآثار الجانبية هى الثمن الذى يجب أن يدفع لتجاوز المحن الاقتصادية والضعف المؤسسى والاختلالات الهيكلية المزمنة فى الاقتصاديات النامية ، وذلك كله من أجل تحقيق الموازنات أو التوازنات الاقتصادية الكلية وتحسين النظام المؤسسى والقضاء على الاختلالات الهيكلية فى الأجلين المتوسط وطويل الأجل . ويعد هؤلاء الخبراء الدول النامية التى تطبق وتتخذ هذه البرامج بأن صورة الغد سوف تكون أحسن إشراقا وأوفر إنتاجا من الصورة التى كانت عليها هذه الاقتصاديات النامية قبل تطبيق هذه البرامج . كما يرى هؤلاء الخبراء أن هذه البرامج سوف تعمل على إعادة ترتيب البيت من الداخل ، وأن الاقتصاد النامى سوف يستعيد عافيته وصحته على النحو الذى يعمل على زيادة الإنتاج وتوليد الدخل وتوفير فرص العمل ورفع مستوى المعيشة والقضاء على الفقر أو على الأقل تخفيف حدته وتحسين الظروف والأوضاع الاجتماعية ، بالإضافة إلى خلق بيئة اقتصادية مواتية بعد الانتهاء من تنفيذ هذه البرامج ويكون قد تم فيها القضاء على العجزات والاختلالات الهيكلية وغير الهيكلية التى كانت تهدد استقرار بيئة الاقتصاد الكلى والجزئى كالتضخم وانهيار سعر الصرف وجمود سعر الفائدة وعجز الموازنة العامة وعجز ميزان المدفوعات ، بحيث يصبح البلد النامى بعد تطبيق وتنفيذ هذه البرامج إحدى الأسواق الناشئة على خريطة الاستثمار العالمى نقل فيها بشكل كبير درجة المخاطر الاقتصادية والمالية فى نهاية المطاف .<sup>5</sup>

ليس هذا فحسب ، بل إن تقرير البنك الدولي عن تخفيض عدد الفقراء فى الدول النامية السابق الإشارة إليه قد دعا حكومات الدول النامية إلى أن تكون برامج المساعدة الاجتماعية وشبكات الأمان أو الضمان الاجتماعى برامج مكملة ومهمة وهدفا رئيسيا لعملية التنمية التى تعتمد على تخفيض أعداد الفقراء ، وذلك على الرغم من أن برامج شبكات الأمان وما يرتبط بها من تكاليف مالية لا يزال مصدرا للقلق فى دول نامية عديدة ، ويحاول بعضها إصلاح هذه البرامج الموجهة نحو الفقر استجابة للأوضاع الاقتصادية والسياسية المتغيرة ، بينما شرعت بلدان أخرى نامية فى إدخال برامج جديدة . كما يؤكد التقرير عالياً أن البنك الدولي يعتمد على منهاج متعدد الأبعاد لرصد جهود تخفيض أعداد الفقراء ، ويركز هذا المنهاج على العوامل التى تؤثر على الاستهلاك وعلى المؤشرات الاجتماعية للأسر الفقيرة ويستخدم بصورة متزايدة الأساليب التقليدية لتحليل ورصد النتائج . ومنذ أول التسعينات من القرن العشرين اعتبر البنك الدولي تقويم أوضاع الفقراء وبرامج الإجراءات التدخلية الموجهة عنصرين رئيسيين فى هذا المنهاج ، وأصبح يرصد البنك تقويم أوضاع الفقر فى البلدان الأعضاء فى البنك الدولي ، بينما يستخدم برنامج الإجراءات التدخلية لمواجهة متابعة ورصد قروض البنك الموجه نحو تخفيض أعداد الفقراء .

كذلك فإن البنك الدولي - وهو فى نظر العديدين قلعة المحافظة وحماية النظام العالمى الاقتصادى الجديد - قد خصص تقريره السنوى لعام ١٩٩٧ لدور الدولة فى الاقتصاد وأصدره تحت عنوان ( الدولة فى عالم متغير ) ، وقد عدل رأيه فى دور الدولة عن ذلك قبل . ومن يقرأ هذا التقرير يجد أنه أبعد ما يكون عن محاولة تقليص دور الدولة أو الحكومة فى الاقتصاد ، بل على العكس يرى التأكيد على هذا الدور وأهميته وضرورته ، وإنما المطلوب هو التعديل فى شكل هذا الدور . فليس من المنطقى أن تباشر الدولة دورها فى النظام المركزى بنفس الأسلوب فى نظام السوق . ولعله ليس جديداً على المطلعين أن الولايات المتحدة الأمريكية هى من أكبر الدول تدخلاً فى الحياة الاقتصادية ، وهى تحدد وبصرامة

شديدة شروط مباشرة النشاط الاقتصادى ، وتتدخل بالسياسات فى المسائل النقدية والمالية والتجارية على نحو قد لا تجد له مثيلا فى العديد من الدول الأخرى .  
 الشيء المهم هنا هو أن الدولة تتدخل فى الحياة الاقتصادية باعتبارها سلطة وليس باعتبارها منتجا . الدولة كسلطة لا غنى عنها ، ومع تطور الحياة الاقتصادية لابد أن تزيد سلطة الدولة ولا تتناقص ، وهو الأمر الذى تؤكد كل الشواهد . ولكن الدولة القوية وهى تتدخل فى الحياة الاقتصادية عليها أن تتصرف كسلطة لوضع سياسات وتطبيق جزاءات وليس أن تعمل منتجا أو تاجرا اللهم إلا فى الأنشطة الاستراتيجية والمرافق الأساسية ومؤسسات التمويل الحيوية .

وفوق هذا وذلك فإن البنك الدولى ساعد الدول النامية خلال تنفيذ برامج التثبيت والتكيف الهيكلى على مواجهة الآثار الجانبية لهذه البرامج عن طريق إنشاء الصناديق الاجتماعية للتنمية بتمويل من المؤسسات المالية الدولية والإقليمية والمنح المقدمة من الدول المتقدمة وغيرها من بعض الدول النفطية للتخفيف من الآثار السلبية لهذه البرامج على البعد الاجتماعى ، وعلى رأسها العمل على تخفيف البطالة الناتجة عن عمليات الإصلاح الاقتصادى وعلى الأخص الناتجة عن تنفيذ برامج التخصيصية . وتعتبر هذه الصناديق الاجتماعية للتنمية إحدى أدوات الإصلاح الاقتصادى فى تلك الدول .<sup>6</sup>

بيد أن التاريخ الاقتصادى المعاصر قد بين أن بعض حالات الدول النامية التى طبقت ونفذت برامج التثبيت والتكيف الهيكلى للصندوق والبنك الدوليين لم تتحسن بالقدر الكافى ، وأن أمانى وطموحات هذه الدول فى النمو والتقدم الاقتصادى لم تتحقق بعد وغير منتظر أن تتحقق فى الأجل المنظور . ومن هنا تصاعدت موجات الانتقاد الموجه إلى برامج التثبيت والتكيف الهيكلى من جانب الكثير من الاقتصاديين ومن جانب بعض أولى الرأى ومن بعض قادة الدول النامية الذين أصبحوا عرضة لانتقادات سياسية فى مجتمعاتهم نتيجة تلك الآثار السلبية لهذه البرامج على البعد الاجتماعى السابق الإشارة إليها . وعلى أثر ذلك

عقدت المؤتمرات لبعض مجموعات الدول النامية ، كما عقدت الندوات لبعض المنظمات الدولية وشبه الدولية ، بالإضافة إلى بعض الدوائر المستتيرة للخبراء الاقتصاديين العالميين من الدول المتقدمة والنامية ومن الهيئات الدولية وشبه الدولية ، نتحدث كلها عما يعرف ببرامج التثبيت والتكيف الهيكلي ذى الوجه الإنساني Stabilization & Structural Adjustment Programmes with

<sup>7</sup> . Human Face



## الفصل الثانى

### الآثار السلبية لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلى على البعد الاجتماعى

#### ١ - تزايد معدلات البطالة :

تمثل زيادة معدلات البطالة وشدها إحدى السمات الأساسية للدول النامية . وقد تزايدت حدة هذه المشكلة ابتداء من النصف الثانى من الثمانينات حينما هبطت معدلات النمو فى هذه البلاد نتيجة انخفاض معدلات الاستثمار فيها بسبب تدهور أسعار صادراتها وارتفاع أعباء خدمة الدين الخارجى فيها بالإضافة إلى انخفاض التحويلات الرأسمالية الواردة وضعف القدرة على الحصول على القروض والمعونات الخارجية الجديدة . وقد ضاعف من حدة هذه المشكلة هبوط الطلب على العمالة فى الدول الرأسمالية الصناعية والدول الأوروبية وبلدان الخليج العربى وعودة الكثير من العمالة فى هذه البلدان إلى أوطانها وذلك خلال عقد الثمانينيات ، وهو الطلب الذى كان يخف إلى حد لا بأس به من حدة البطالة فى الدول النامية . يضاف إلى ذلك أن الكثير من حكومات الدول النامية بدأت تتراجع عن السياسة الاجتماعية القاضية بتشغيل الخرجين الجدد من المعاهد الفنية والصناعية والتعليم العالى والجامعى ووقف التوظيف فى مؤسسات القطاع العام . كما أن ضعف معدلات النمو الزراعية فى الكثير من الدول النامية قد خلق فائض سكان نسبى فى الريف راح يزحف إلى المدن بحثا عن عمل دون جدوى . وحتى القطاع الهامشى الذى كان قادرا على استيعاب العمالة الجديدة بدأت قدرته على امتصاص البطالة فى التضاؤل بسبب النمو المفرط الذى حدث فى هذا القطاع من ناحية ، وبسبب انخفاض الطلب على الخدمات التى يؤديها نتيجة لانخفاض مستويات الدخل الحقيقية للطبقة المتوسطة وساكنى المدن من ناحية أخرى . كذلك فإن مشروعات البنية الأساسية التى نفذها عدد من الدول النامية خلال

الثمانينات قد استخدمت في تنفيذها طرق فنية يغلب عليها كثافة رأس المال أكثر من كثافة العمل عبر الشركات الأجنبية والمحلية على السواء .

وعلى العكس فإن برامج التثبيت لصندوق النقد الدولي وبرنامج التكييف الهيكلي للبنك الدولي لم تعمل من ناحيتها في البداية على معالجة مشكلة البطالة في الدول النامية التي عقدت معها اتفاقات ، ولكن هذه البرامج قد تمخضت عن سياسة تعمل على إيقاف التشغيل وكبح نمو التوظيف وزيادة أعداد المتعطلين وزيادة معدلات البطالة في تلك البلدان .

ففيما يتعلق ببرامج التثبيت في الدول النامية مع صندوق النقد الدولي والتي استهدفت خفض العجز في الموازنة العامة ، وتخفيض العجز في ميزان المدفوعات وزيادة الاحتياطيات الدولية ، والحد من التضخم عن طريق السياسة النقدية الانكماشية ، انبثقت منها سياسات أدت إلى زيادة عدد العاطلين في الدول النامية المنفذة لهذه البرامج نرصد منها التالي :

١ - خفض العجز في الموازنة العامة : تمثلت بعض سياسات التثبيت الخاصة بخفض العجز في الموازنة العامة للدولة في خفض الطلب على العمالة نورد منها:

- تخلي الدولة عن الالتزام بتعيين الخريجين - كلياً أو جزئياً - وتجميد التوظيف الحكومي حتى يمكن التحكم في باب الأجور والمرتبات بالموازنة العامة .

- أدت الزيادة الكبيرة في الضرائب غير المباشرة ( مثل ضريبة المبيعات ) ، وإلغاء الدعم ، وزيادة أسعار منتجات القطاع العام ، وزيادة أسعار الرسوم على الخدمات العامة ، وترك الأسعار لتتحدد في ضوء آليات العرض والطلب إلى إحداث خفض في حجم الدخل العائلي المتاح للإتفاق مما أثر على الطلب المحلي وبالتالي إلى حدوث كساد بالأسواق وتراكم في المخزون وطاقات عاطلة وخسائر وإفلاسات متعددة ترتب عليها تسريح أعداد من العمالة الموظفة .

• أدى ارتفاع أسعار الطاقة والنقل والتشغيل والمستلزمات السلعية المحلية والمستوردة نتيجة خفض القيمة الخارجية للعملة ( سعر الصرف ) إلى زيادة تكاليف الإنتاج المحلي دون حدوث رفع في مستوى الإنتاجية لمواجهة أعباء هذه الزيادة . وقد أدى ذلك إلى حدوث خفض في الفائض الاقتصادي في القطاعات الاقتصادية المختلفة ومن ثم انخفاض في القدرة الذاتية على التراكم الرأسمالي والحد من التوسع في خطط الإنتاج وبالتالي انخفاض الطلب على العمالة .

• أدى خفض معدل نمو الإنفاق العام الموجه للخدمات الاجتماعية الضرورية كالتيعليم والصحة والإسكان الشعبي إلى خفض طلب الحكومة على عمالة هذه الخدمات .

• أدى تقليص دور الدولة والقطاع العام في النشاط الاقتصادي إلى خفض الاستثمار الحكومي وإلى انخفاض الطاقات الإنتاجية الجديدة وانخفاض استيعاب الأيدي العاملة العاطلة . هذا بالإضافة إلى أن مشروعات البنية الأساسية تعتمد على تكنولوجيا كثيفة رأس المال وعلى العمالة المؤقتة التي يتم تسريحها عقب الانتهاء من تنفيذ المشروع .

٢ - تخفيض العجز في ميزان المدفوعات : كذلك تمثلت بعض إجراءات وسياسات التثبيت الخاصة بتخفيض العجز في ميزان المدفوعات وهي الإجراءات التي صيغت تحت عنوان تحرير التجارة الخارجية بالسلب على مشكلة البطالة في الدول النامية تجلت في الأمور التالية :

• أدت إلغاء اتفاقيات التجارة والدفع الثنائية إلى ضياع الأسواق التقليدية للصادرات والتي كانت تضمن تخطيطاً للإنتاج لفترات معقولة ، ومن ثم عمالة إضافية أثناء تلك الفترات .

• إن خفض القيمة الخارجية للعملة الوطنية ( سعر الصرف ) بعد تعويم سعر الصرف قد أدى إلى ارتفاع تكلفة المواد الوسيطة المستوردة في كافة قطاعات الاقتصاد القومي التي تعتمد في إنتاجها على هذه المواد ، ومن ثم إلى زيادة الأسعار النهائية لمنتجات هذه القطاعات . وفي ضوء انخفاض مستوى الدخل الحقيقية للسكان بسبب الغلاء والبطالة وعدم نمو الأجور والمرتببات بمعدل مساو لمعدل التضخم ازدادت حدة الكساد للسوق المحلي من ناحية ، وضعفت القدرة التنافسية للصادرات التي تعتمد في إنتاجها على الواردات الوسيطة من الخارج من ناحية أخرى ، وهو الأمر الذي أدى بدوره إلى خفض الطلب على العملة .

• أدى تحرير تجارة الاستيراد ( كإلغاء أنون الاستيراد ، والحصص الكمية ، وخفض الرسوم الجمركية إلى آخره ) إلى تعريض الصناعة المحلية إلى منافسة غير متكافئة مع المنتجات المستوردة مما نتج عنه بعض الخسائر والفشل للصناعات المحلية وفي تزايد مشكلة البطالة .

٣ - السياسة النقدية الالكماشية : كذلك انبثق عن السياسة النقدية الجديدة التسي انطوى عليها برامج التثبيت الحد من نمو عرض النقود ، مما كان لها الأثر في زيادة البطالة . ونشير في هذا الخصوص إلى قضيتين جوهريتين :

• إن السقوف الائتمانية التي فرضت على الجهاز المصرفي بهدف الحد من الائتمان وامتصاص السيولة قد أدت إلى خفض في حجم الائتمان الممنوح للقطاعات الاقتصادية المختلفة ، والتي يعتمد بعضها في تمويل مصروفاته الجارية على الائتمان ، وبالتالي زيادة حجم الطاقات الإنتاجية العاطلة وخفض مستوى الإنتاج المحلي في الكثير من الشركات ، ومن ثم التأثير بالسلب على الطلب على العملة المحلية .

• أدى ارتفاع أسعار الفائدة ، وهى الزيادة التى تحققت على أثر طرح أنونات الخزنة والسندات الحكومية لتمكين الحكومة من الاقتراض من السوق النقدى والمالى المحلى لتمويل عجز الموازنة العامة إلى زيادة كلفة رأس المال الجارى والاستثمارى ، ومن ثم إلى ضعف إقبال المستثمرين وأصحاب المدخرات من استثمار أموالهم فى مشروعات استثمارية جديدة وتفضيل استثمارها فى شراء أنونات الخزنة والسندات الحكومية باعتبارها أفضل استثمار مربح ومضمون ومعفى عائده من الضرائب . وكان لذلك أثر سلبى بالطبع على الطلب على العملة .

وإذا انتقلنا إلى برامج التكيف الهيكلى للبنك الدولى ، فإن أهم ما فى هذه البرامج من حيث علاقتها بمشكلة البطالة فى الدول النامية هو برنامجين هما :

١ - برنامج نقل ملكية مؤسسات القطاع العام إلى القطاع الخاص ( برنامج التخصيصية ) : وفيما يختص ببرنامج نقل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص المحلى والأجنبى وهو ما يعرف ببرنامج التخصيصية أو توسيع قاعدة الملكية ، فإن هذا البرنامج يقترن فى العادة بتسريح أعداد غفيرة من العمالة الموظفة فى شركات القطاع العام وعلى الأخص العمالة ذات الأجور المرتفعة . ولتسهيل مهمة بيع شركات القطاع العام اضطرت بعض الدول أن تغير من قوانين ولوائح الأجور والتوظيف فى شركات القطاع العام لتعطى المستثمرين الجدد الحق فى رسم وتقرير سياسات الأجور والعمالة طبقاً لما هو مقرر فى القطاع الخاص . كذلك فإن هناك بعض الحكومات فى الدول النامية تقوم بتقديم بعض الحوافز والمغريات للعمالة فى شركات القطاع العام لكى تترك عملها فى هذه الشركات كحافز المعاش وتقرير بعض المكافآت وتقديم بعض القروض الميسرة إلى غير ذلك ، وذلك قبل الشروع فى طرح هذه الشركات للبيع . أضف إلى ذلك فإنه فى ضوء قبول بعض الحكومات فى الدول النامية لمبدأ تحويل الديون الخارجية إلى استملاك شركات القطاع العام Dept for Equity Swaps فإن هناك بعض

الخطورة في أن يستولى المستثمرون الأجانب على ملكية شركات القطاع العام بأسعار غير مكافئة أو غير عادلة خاصة إذا علم أن ديون الدول النامية ومنها بعض ديون الدول العربية تباغ في الآونة الراهنة في الأسواق الثانوية للديون بأسعار تقل عن ٥٠% من سعرها الاسمي ، وقد يؤدي ذلك إلى عودة سيطرة رأس المال الأجنبي على مقدرات البلاد خاصة بالنسبة للدول النامية التي يكون حجم القطاع العام فيها كبيرا . كما أن هناك بعض الاحتمالات بأن تؤثر هذه العملية بالسلب على ميزان المدفوعات حينما يعتمد الملاك الأجانب الجدد لتحويل دخولهم وأرباحهم للخارج بدلا من استثمارها في الداخل وهو ما يؤدي إلى ضعف مقدرته البلد الذاتية على التراكم الرأسمالي والنمو وخلق فرص جديدة للتوظيف . ويزداد تأثير هذه العملية إذا كانت شركات القطاع العام المباعة لا تسهم في صادرات البلد . ولا شك أن هذه التحويلات تؤدي إلى استنزاف الاحتياطيات الدولية وإلى زيادة العجز بميزان المدفوعات وزيادة الحاجة إلى الاستدانة والوقوع مرة أخرى في برامج التثبيت والتكيف الهيكلي كما أسفرت تجارب دول أمريكا اللاتينية في هذا الخصوص .

٢ - برنامج تحرير التجارة الخارجية : يدعو البنك الدولي ويؤازره في ذلك صندوق النقد الدولي إلى تحرير التجارة الخارجية وبخاصة تحرير الواردات . ويعتبر البنك الدولي تحرير الواردات عن طريق خفض الرسوم الجمركية والتخلي عن القيود الكمية ومنع حظر الاستيراد وتسهيل إجراء الاستيراد شرطا أساسيا من شروط قروض التكيف الهيكلي . وقد بدأت بعض الدول النامية والدول العربية بما فيها مصر اتخاذ خطوات سريعة في هذه المجال . ويمكن الخطورة في هذا التحرير السريع والمفاجئ وغير المدروس أنه سيعرض قطاعات الإنتاج المحلي في الصناعة والزراعة وفي بعض الخدمات إلى منافسة غير متكافئة بالمرّة تكون نتيجتها إفلاس وتصفية كثير من الطاقات الإنتاجية ومن ثم زيادة البطالة ، خاصة وأن برامج التثبيت والتكيف الهيكلي قد خلقت نوعا من الزيادات غير الصغيرة في تكاليف الإنتاج المحلي ورفعت بالتالي أسعار المنتجات النهائية إلى مستويات

أسعار الواردات المعاملة . ومع هذا التحرير تتعاظم مخاطر الإغراق Dumping واحتواء الأسواق الداخلية ، وهو أمر شهدته كثير من تجارب الدول النامية .

وفوق هذا وذاك فإن تزايد مشكلة البطالة التى تنجم عن برامج التثبيت والتكيف الهيكلى لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى لا تتمثل فى جانبها الاجتماعى فحسب نظرا إلى ضعف الضمانات الاجتماعية وغياب إعانات البطالة وضعف الدور الذى تلعبه نقابات العمال فى الدول النامية فى الدفاع عن حقوق العمال على نحو ما هو معروف فى الدول الرأسمالية الصناعية - كما سبق بيانه - وإنما فيما تتطوى عليه هذه المشكلة من هدر فى قيمة العمل الإنسانى وخاصة وإن الشطر الأكبر من المتعطلين فى سن الشباب ، وبذلك تخسر بلادهم النامية حجم العطاء الإنتاجى الذى كان من المفروض أن يقدموه لولا تعطلهم . وفى هذا الخصوص يجب أن يتبادر إلى الأذهان أن البطالة التى باتت تفتقر الآن ملايين من المؤهلين والفنيين والعمال المهرة ونصف المهرة قد تحملت حكومات الدول النامية فى سبيل تعليمهم وتأهيلهم وتدريبهم حجما ضخما من الموارد ، وأن هذا التعطل هو بمثابة إهدار مباشر لهذه الموارد ، ومن ثم تصبح إنتاجية التعليم فى حالة هؤلاء المتعطلين مساوية للصفر .<sup>8</sup>

## ٢ - انخفاض إشباع الحاجات الأساسية :

تؤدى برامج التثبيت لصندوق النقد الدولى وبرامج التكيف الهيكلى للبنك الدولى فى بداية سنينها الأولى وفى الغالب فى معظم الدول النامية التى ترتبط مع الصندوق ومع البنك بهذه البرامج إلى نوع من التردى والانخفاض فى إشباع الخدمات الأساسية فى هذه الدول . وفى هذا الخصوص يمكن أن نشير إلى المسألتين التاليتين باعتبارهما من أهم المسائل المضاعطة فى تردى أو انخفاض درجة إشباع الحاجات الأساسية لشطر كبير من سكان الدول النامية .

١ - خفض نفقات الموازنة ذات الطابع الاجتماعي : ويتمثل البعد الأكثر خطورة في برامج التثبيت والتكيف الهيكلي الذي يباشر تأثيره السلبي على إشباع الحاجات الأساسية للشعب وعلى الأخص محدودى الدخل والفقراء ، هو الضغط الملموس التى تقوم به الحكومات النامية فى مجال الإنفاق العام الموجه للخدمات الاجتماعية الأساسية والضرورية كالتعليم والصحة والإسكان الشعبى والضمانات والإعانات الاجتماعية إلى غير ذلك من أجل خفض العجز فى الموازنة العامة . صحيح أن الرقم المطلق فى الموازنات العامة فى الخدمات الاجتماعية الأساسية والضرورية قد يرتفع ولكنه ينخفض بحكم التضخم إذا أخذت الأسعار الثابتة فى الحسبان ، هذا بالإضافة إلى أن نسبة هذه النفقات بالنسبة لمجموع إنفاق الموازنة العامة هى بدورها تنخفض ، كذلك فإن متوسط ما يحصل عليه الفرد من إنفاق حكومى فى هذه المجالات الاجتماعية يأخذ فى التناقص فى أغلب الأحوال فى الدول النامية التى تقوم بتنفيذ برامج التثبيت والتكيف الهيكلي . وكل هذا يؤدى إلى نقص فى إنتاجية العمل الإنسانى . وتعتبر تجربة المكسيك مثلاً واضحاً فى هذا الخصوص، حيث أثرت برامج التثبيت والتكيف الهيكلي بالسلب على إنتاجية العمل الإنسانى .

فمنذ عام ١٩٨١ قامت الحكومة المكسيكية فى إطار تنفيذ هذه البرامج بخفض شديد فى الإنفاق العام الموجه للخدمات الاجتماعية بلغت نحو ٢٣,٥% فى الفترة ٨١ - ١٩٨٤ ، كما واکب ذلك ارتفاع فى أسعار الضرائب غير المباشرة وزيادة شديدة فى أسعار الخدمات العامة وقفزة شديدة فى أسعار الطعام والشراب . كما انخفض الإنفاق الحكومى على التعليم بنسبة ٢٩% وعلى الصحة بنسبة ٢٠% وعلى خدمات الضمان الاجتماعى بنسبة ٢٤% خلال نفس الفترة . وكان من نتيجة ذلك حدوث تدهور فى مستوى المعيشة ، تمثل فى سوء التغذية وتدهور الخدمات الصحية والرعاية الاجتماعية مما انعكس فى النهاية فى تدهور إنتاجية عنصر العمل الإنسانى . وبالذات فى القطاع الصناعى وقطاع الخدمات خلال الفترة المذكورة .



٢ - الأسعار المحلية والاقتراب بها إلى الأسعار العالمية : تركز برامج التثبيت والتكيف الهيكلى على إلغاء الرقابة على الأسعار والتدخل الحكومى فى الأسواق وإلغاء الدعم وزيادة أسعار السلع والخدمات للاقتراب بها إلى ما يسمى بالأسعار العالمية . ويتم ذلك تحت عناوين محددة مثل تحرير الأسعار ، وإزالة التشوهات السعرية ، والأسعار الاقتصادية . ولا يخلو أى برنامج من تلك البرامج من ارتفاع للأسعار . ويستند الصندوق والبنك فى ذلك إلى أن تحرير الأسعار سيؤدى إلى تنافس الأسواق وتخصيص الموارد وتوزيعها بشكل أفضل ، ومرجعيتهما لقياس مدى سلامة جهاز الأسعار وفاعليته هى الأسعار العالمية . فكلما تحركت الأسعار المحلية - باستثناء أهم وأخطر سعر وهو سعر العمل ( الأجور ) يكون ذلك فى نظر الصندوق والبنك دليلا على الاقتراب من الوضع الأمثل للأسعار .

وبصرف النظر عن ذلك فإن الزيادات العمدية التى تحدث فى الأسعار سواء عن طريق إضافة الضرائب غير المباشرة عليها ، وتجميد الأجور ، وزيادة البطالة تؤدى إلى عجز فئات وشرائح اجتماعية كبيرة فى المجتمعات النامية عن إشباع حاجاتها الأساسية بالمعنى الضيق لهذه الحاجات . فأسعار الطعام ترتفع وتجبر أسر عديدة على أن تغير من نمطها الغذائى بالتحويل إلى أرخص أنواع الطعام والاستغناء قسرا عن الأصناف الغذائية الجيدة كاللحوم والألبان ومنتجاتها وأنواع كثيرة من الفواكه والخضروات . كما أن الحصول على سكن ملائم تتوافر فيه أبسط الشروط الإنسانية كتوفير المياه النقية والصرف الصحى والإنارة تعتبر مسألة عزيزة المنال بالنسبة لمحدودى الدخل والفقراء وخاصة بعد ترك الإيجارات لقوى العرض والطلب ، وبذلك يرتفع معدل التكدس فى الحجرات وتظهر أزمات مناطق الإسكان العشوائى . كذلك ترتفع أسعار الخدمات الصحية بعد خصخصة بعض المستشفيات والمراكز الصحية وزيادة الرسوم عليها وارتفاع أسعار العلاج والأدوية بالقطاع الخاص ، مما ينعكس فى سوء الأحوال الصحية فى البلاد النامية وترتفع درجة حرمان شطر كبير من سكانها من هذه الخدمة الأساسية . ونفس الشئ يمكن ملاحظته بالنسبة للحاجة إلى التعليم فى ضوء زيادة الرسوم

المفروضة عليه فى مؤسسات التعليم الحكومية وخفض الإنفاق العام الموجه لهذا الغرض والاتجاه إلى خصخصة بعض المؤسسات التعليمية . وأخيرا وليس آخرا تسوء حالة الملابس نتيجة زيادة أسعار الملابس والضرائب غير المباشرة المفروضة عليها .

وفى الوقت الذى تنخفض فيه أو تتردى فيه إشباع الحاجات الأساسية للشطر الأعظم من سكان الدول النامية التى تقوم بتنفيذ برامج التثبيت والتكيف الهيكلى تظهر على السطح فى ضوء التفاوت الذى يحدث فى توزيع الدخل والثروة فى المجتمعات النامية ومع تحرير تجارة الاستيراد أنماط استهلاكية ترفية لأصحاب الدخل المرتفعة ، كما أنه يحدث فى بعض البلدان والمجتمعات نتيجة تطبيق آليات السوق غير المنضبطة تغيير فى نمط توزيع وتخصيص الموارد وإحلال الأولويات الخاصة فى كثير من الأحوال محل الأولويات المجتمعية ، وقد تتفرد قلة من أصحاب القوة الشرائية العليا بتوجيه جهاز الإنتاج والتجارة الخارجية لتلبية مطالبهم .<sup>9</sup>

### ٣ - تدهور أحوال محدودى الدخل والفقراء :

يتحمل محدودى الدخل والفقراء العبء الأساسى للكلفة الناجمة عن تطبيق برامج التثبيت والتكيف الهيكلى لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى . ويشمل هؤلاء أفراد الفئات والشرائح الاجتماعية الذين يعيشون على خط الفقر أو تحته أو فوقه بمسافة قريبة . وهم يتمثلون فى فقراء الريف الذين لا يملكون أرضا ويعملون فى أراضى الغير إما بشكل دائم أو موسمى ، وفى صغار الملاك الذين يزرعون حيازاتهم الصغيرة من أجل تمويل استهلاكهم العائلى ، وعمال الحكومة والقطاع العام نوى الأجور المنخفضة والمحدودة ، ويضاف إليهم عاطلون عن العمل ، والمهمشين فى المدن ممن يعملون فى أنشطة تافهة فى القطاع الهامشى لحساب أنفسهم ، وممن يعملون بشكل موسمى وغير منتظم ، فضلا عن المسنين

والعجزة والمرضى الفقراء ، وأصحاب المعاشات والإعانات الاجتماعية المحدودة. ويمثل هؤلاء جميعا نسبة كبيرة من سكان الدول النامية . ولا يمكن تصور أى برامج للتنشيط والتكثيف الهيكلى لا تأخذ هؤلاء البشر فى الحسبان ، إذ أن هذه البرامج تهمل هذه الكتلة الأساسية من السكان فى تلك الدول .

وقد تأثرت الفئات والشرائح الاجتماعية تأثيرا كبيرا من جراء تنفيذ برامج التنشيط والتكثيف الهيكلى فى الدول النامية التى تقوم بتنفيذ هذه البرامج بالاتفاق مع صندوق النقد الدولى والبنك الدولى . ومن أبرز سياسات تلك البرامج المؤثرة فى هذا الخصوص إلغاء أو تخفيض الدعم الذى يخصص للمواد الغذائية التموينية، وارتفاع أسعار منتجات القطاع العام وأسعار الطاقة والنقل والمواصلات ، وزيادة الضرائب غير المباشرة ، وخفض الإنفاق العام الموجه للتعليم والخدمات الصحية وبرامج الإسكان الشعبى ، وزيادة الرسوم على الخدمات ، وزيادة أسعار المرافق العامة على أثر نقل بعضها إلى القطاع الخاص إلى غير ذلك من السياسات . وقد أدت هذه السياسات إلى انخفاض الدخل الحقيقية لتلك الفئات والشرائح وضاعت فرص الحياة أمامهم وتردى مستوى معيشتهم . وقد تمثل ذلك فى تدهور الأحوال الغذائية والصحية لمحدودى الدخل والفقراء ، وانخفاض نسب الالتحاق بالتعليم الأساسى بسبب اضطرار العائلات الفقيرة لإخراج أطفالها من المدارس وإحاقهم بالعمل مبكرا مما أدى إلى ترديد ظاهرة عمالة الأطفال ، كما تردت أحوال الخدمات الاجتماعية بالريف مما أدى إلى زيادة الهجرة من الريف إلى المدن وبرز ظاهرة الأحياء العشوائية التى لا تتوافر فيها الظروف الإنسانية اللائقة للمعيشة ، هذا بالإضافة إلى النزوح الجريمة والعنف والتطرف .<sup>10</sup>

## تدهور إشباع الحاجات الأساسية للمكان

(نسبة مئوية) المتوسط السنوي للفترة ١٩٧٩ - ١٩٨٥

القارة	الدول	متوسط نصيب الفرد من الصحة	متوسط نصيب الفرد من التعليم	متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي
أفريقيا	غانا	١٥,٨-	٩,٥-	٤,٤-
	مالاوى	٩,٨-	٧,٠+	١,٠-
	السودان	٩,٥-	١٦,٨-	٢,٦-
	توجو	٧,٥-	٣,٣+	٣,٧-
	ليبيريا	٦,٩-	٠,٦-	٧,١-
	موريشيوس	٦,٦-	٧,٧-	م.غ
	تونس	٦,٤-	١٦,٦-	١,٤-
أمريكا اللاتينية	بوليفيا	٧٧,٧-	١٤,١-	٢٧,٥-
	جواتيمالا	٥٨,٣-	م.غ	١٤,٨-
	الدومينيكان	٤٦,٥-	٤,١-	١,٨+
	سورينام	٤٤,٢-	م.غ	م.غ
	السلفادور	٣٧,٤-	٨,١-	٢٥,٦-
	شيلي	٢٣,٨-	٠,٧+	٦,٧-
	بربادوس	٢١,٣-	م.غ	٥,٠-
	جاميكا	١٨,٥-	٢٤,١-	٦,٥-
	كوستاريكا	١٦,٥-	١٦,٥-	١٢,٣-
	هندوراس	١٥,٢-	م.غ	١١,٥-
	الأرجنتين	١٣,٩-	٨,٩-	١٣,٩-
شمال شرق آسيا	أورجواى	١٣,٤-	٦,١-	١٢,٠-
	سيرلانكا	١٢,٩-	١,٦+	٢,٥+
	الفلبين	١,٣-	٠,٨+	٢,٧+
	إسرائيل	٣,٨-	٠,٤-	٠,١-
	الأردن	٣,١-	٢,٣+	١,٣+

Source: G.A. Carnia, R. Jully & F. Stewart: Adjustment with a Human Face, vol. 1 "Protecting the vulnerable and Promoting Growth", Oxford 1987, P. 76.

## تطور الإنفاق العام على التنمية الاجتماعية في المكسيك

١٩٨٤ - ١٩٨١

(بالمليون بيزو بأسعار ١٩٧٠)

السنة	المجموع	الإنفاق على التعليم	الإنفاق على الصحة	الإنفاق على الضمان الاجتماعي
١٩٨١	٧٠,٧	٢٣,٠	٣,٥	٢٨,١
١٩٨٢	٧٣,٢	٢٣,٨	٣,٨	٢٧,٢
١٩٨٣	٥٢,٦	١٥,٢	٣,٧	٢٢,١
١٩٨٤	٥٤,١	١٦,٤	٢,٨	٢١,٣
معدل النمو للفترة ٨٤ - ٨١	٢٣,٥-	٢٨,٧-	٢٠,٠-	٢٤,٢-

## إنتاجية قوة العمل في المكسيك

١٩٨٤ - ١٩٨١

(١٠٠ = ١٩٨١)

البيان	١٩٨١	١٩٨٢	١٩٨٣	١٩٨٤
المجموع	١٠٠	٩٤	٨١	٧٩
القطاع الأولي	١٠٠	٩٨	١٠٠	١٠٠
القطاع الصناعي	١٠٠	٩٤	٨٣	٨٣
قطاع الخدمات	١٠٠	٩٨	٩٣	٩٢

Source: David Ibarra, Social Progress and Adjustment in Mexico, in: Khadija Hag & Uner Kirdar (Eds.): Human Development, Adjustment and Growth, North South Roundtable, Islamabad, Pakistan, 1986, P. 244.

وهكذا يتضح أن البرامج الخاصة بالتثبيت الاقتصادى لصندوق النقد الدولى وبالتكليف الهيكلى للبنك الدولى لها بعض التأثيرات السلبية على البعد الاجتماعى فى الدول النامية التى تطبقها ، فهى تؤدى إلى زيادة البطالة وتخفيض الأجور والدخول الحقيقية لقطاع عريض من الناس . كما أنها تزيد من درجة الحرمان البشرى فى إشباع الحاجات الأساسية كالغذاء والتعليم والصحة والإسكان . وتؤدى إلى تدهور أحوال محدودى الدخل والفقراء . وفوق هذا وذاك فإنها قد أثرت تأثيرا سلبيا على الشريحة المتوسطة والشريحة الدنيا من الطبقة الوسطى وهوت بالكثير من أفرادها إلى عداد الطبقة العاملة وإلى حد الفقر أو ما دون خط الفقر ، وذلك على النحو السابق بيانه .<sup>11</sup>

وكما سبق بيانه فإن آخر تقرير أصدره البنك الدولى حول: ( تخفيض أعداد الفقراء فى البلدان النامية ) قد أشار إلى أنه على الرغم من أن منطقة شوق أسيا نجحت فى الحد من انتشار معدلات الفقر بين مواطنيها من ستة أشخاص من كل عشرة أشخاص يعيشون على أقل من دولار واحد فى اليوم فى منتصف السبعينيات إلى شخصين من كل عشرة أشخاص فى منتصف التسعينيات ، هذا بالإضافة إلى حدوث انخفاضات فى السنوات الأخيرة فى معدل انتشار الفقر فى معظم أرجاء جنوب أسيا وفى أجزاء من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ودول أمريكا اللاتينية ، فإنه على الرغم من هذا التقدم فإنه لا يزال الكثير الذى يتعين تحقيقه خاصة أن هناك أكثر من مليار نسمة يعيشون على أقل من دولار واحد فى اليوم ونحو ثلاثة مليارات نسمة يعيشون على أقل من دولارين فى اليوم، مشيرا إلى أنه فى عام ١٩٩٥ وحده قد توفى أكثر من تسعة ملايين طفل تقل أعمارهم عن خمس سنوات فى الدول النامية لأسباب يمكن تلافيها . كما زاد عدد الفقراء بالفعل بين أواخر الثمانينات وأوائل التسعينيات فى كل بلدان الدول النامية باستثناء منطقة شرق أسيا . ومن المعروف أن هذه الفترة هى تلك التى زاد فيها تطبيق وتنفيذ برامج التثبيت والتكليف الهيكلى فى الدول النامية .

هذا وقد تصاعدت منذ بداية الثمانينات موجات الانتقاد الحادة الموجهة إلى برامج التثبيت والتكيف الهيكلي للصندوق والبنك الدوليين بسبب الآثار السلبية على التوظيف والبعد الاجتماعي من جانب أولى الرأى وقادة الدول النامية الذين أصبحوا عرضة لانتقادات سياسية كبيرة فى مجتمعاتهم نتيجة هذه الآثار السلبية لهذه البرامج . وعلى أثر ذلك بدأت المؤتمرات والندوات لبعض مجموعات الدول النامية ، كما بدأت بعض المنظمات الدولية وشبه الدولية ، كما بدأت الدوائر المستندة للخبراء الاقتصاديين العالميين تتحدث عما يعرف ببرامج التثبيت والتكيف الهيكلي ذى الوجه الإنساني Adjustment with Human Face ، وعن ضرورة مراعاة أحوال الفقراء ومراعاة الكفاءة والعدالة ، بالإضافة إلى تحقيق النمو الاقتصادى والتنمية البشرية . بل إن التقرير الأخير للبنك الدولى عن ( تخفيض عدد الفقراء فى الدول النامية ) قد دعا هو الآخر حكومات الدول النامية إلى أن تكون برامج المساعدة الاجتماعية وشبكات الأمان أو الضمان الاجتماعى برامج مكاملة ومهمة وهدفا رئيسيا لعملية التنمية التى تعتمد على تخفيض أعداد الفقراء ، وذلك على الرغم من أن برامج شبكات الأمان وما يرتبط بها من تكاليف مالية لا يزال مصدرنا للقلق فى دول نامية عديدة ، ويحاول بعضها إصلاح هذه البرامج الموجهة نحو الفقر استجابة للأوضاع الاقتصادية والسياسية والمتغيرة ، بينما أسرعت بلدان أخرى نامية فى إدخال برامج جديدة . كما يؤكد التقرير عالىة أن البنك الدولى يعتمد على منهاج متعدد الأبعاد لرصد جهود تخفيض أعداد الفقراء ويركز هذا المنهاج على العوامل التى تؤثر على الاستهلاك وعلى المؤشرات الاجتماعية للأسر الفقيرة ويستخدم بصورة متزايدة الأساليب التقليدية لتحليل ورصد النتائج . ومنذ أوائل التسعينيات اعتبر البنك الدولى تقويم أوضاع الفقر وبرامج الإجراءات التدخلية الموجهة عنصرين رئيسيين فى هذا المنهاج ، وأصبح البنك يرصد تقدم تقويم أوضاع الفقر فى البلدان الأعضاء فى البنك ، بينما يستخدم برنامج الإجراءات التدخلية لمواجهة متابعة ورصد قروض البنك الموجه نحو تخفيض أعداد الفقراء .

وفي هذا الخصوص فقد توصلت المائدة المستديرة المنعقدة في مدينة سالزبورج بالنمسا في سبتمبر ١٩٨٦ للشمال والجنوب والتي حضرها نحو خمسون خبيراً اقتصادياً وأكاديمياً من مختلف دول العالم ومن بعض المنظمات الدولية لمناقشة برامج التكيف الهيكلي إلى ثلاثة قضايا أساسية هي :<sup>12</sup>

١ - إن التكيف الذي لا يحقق النمو الاقتصادي ولا يراعي التنمية البشرية هو أمر غير مقبول ، كما إنه يتعارض مع اعتبارات الإنتاجية ، وعليه فإنه لأمر ممكن ومقبول أن يصمم صانعو السياسات المحلية والدولية حزمة سياسات التكيف على أساس تكامل وانسجام هدف النمو مع التنمية البشرية . ومن هنا فلن برامج التكيف يتعين أن تكون أهدافها هي تحقيق النمو الاقتصادي مع حماية وتشجيع التنمية البشرية وضمن سياسات العدالة .

٢ - على الصعيد المحلي ، فإن تلك الأهداف يمكن تحقيقها من خلال إعادة توجيه السياسات المحلية باتجاه مراعاة فقراء الريف والحضر . إن الاستراتيجيات الجديدة للتنمية يمكن أن تعتمد على الارتقاء بمستوى الإنتاجية في المزارع الصغيرة ، وعلى تنويع وزيادة الصادرات ، وإعادة توزيع النفقات العامة في الموازنة العامة باتجاه التعليم الأساسي والرعاية الصحية الأساسية وبرامج التغذية ، وتأسيس البرامج ذات الكلفة المنخفضة في مختلف القطاعات ، وتقليص أشكال الرقابة الاقتصادية ، وزيادة كفاءة الأسواق ، وتشجيع المشروعات الصغيرة ، وإعداد برامج لتدريب القوى العاملة ، وخلق فرص للعمالة المنتجة ، وتوفير البنية التي تشجع الناس على تحقيق وتنمية طاقاتهم الكاملة .

٣ - وعلى الصعيد العالمي فإن تلك الأهداف يمكن تحقيقها من خلال تحويلات الموارد الإضافية ( وبخاصة من خلال تغيير الانتقال العكسي للموارد من الجنوب إلى الشمال ) ، ومن خلال تعديل مشروطية صندوق النقد الدولي ، بما في ذلك حماية النمو الاقتصادي وتنمية مستويات الموارد البشرية ، والحفاظ على نظام



التجارة العالمية المفتوح ، وإنعاش الطلب العالمى ، ومن خلا إمداد المنظمات المالية متعددة الأطراف بالموارد الإضافية ، ومن خلال إلغاء الديون الخارجية العامة ، وتقديم مساعدات مالية طويلة الأجل ذات شروط ميسرة للبلاد النامية منخفضة الدخل ( وبالذات فى أفريقيا ) ، وعن طريق الإجراءات الأخرى الرامية إلى تخفيف الديون على نحو يساعد على تخفيض المنحدرات للاستثمار وليس فقط لخدمة مدفوعات الديون الخارجية .

إن الجهود المكثفة التى بذلها المجتمع الدولى فى السنوات الماضية للتغلب على سلسلة الأزمات المختلفة ( أزمة الطاقة - أزمة الغذاء - أزمة الديون ) لن يكتب لها النجاح فى المستقبل من خلال العمل على خلق مزيد من الأزمات ، وتحديدًا من خلال خلق أزمة فى التنمية البشرية . إن طول الأجل القصير - التى كثيرا ما تكون مغرية - يجب ألا تتحقق من خلال مشكلات غير منظورة فى الأجل الطويل ، بما فيها المشكلات المتعلقة بالبيئة الإنسانية . وإذا حدث ذلك فإن مستقبل جهود التنمية سوف تكون مرهونة بالآثار غير المباشرة لسياسات التكيف قصيرة الأجل فى العديد من أجزاء العالم الثالث . وعندئذ يكون صانعو السياسات العالمية والمحلية قد فشلوا فى وضع " توليفة " أهداف السياسة التى يجب أن تكون متكاملة ، وفشلوا أيضا فى إدراك أن الهدف الأساسى من وراء كل نشاط اقتصادى هو إثراء الحياة الإنسانية .

## الفصل الثالث

### تأثير برامج التثبيث والتكيف الهيكلى على الطبقة الوسطى<sup>13</sup>

لقد عرف عن الطبقة الوسطى Middle Class أنها طبقة ديناميكية طموحة وذات إمكانيات وقدرات متعددة ، كما أن معظم أفرادها على قدر من التعليم والتأهيل المهنى ، ولهذا فقد أسهم أفراد هذه الطبقة بشكل واضح فى عمليات التغيير والتطوير فى كثير من مجالات العمل الاقتصادى والاجتماعى والسياسى والتقنى فى العديد من دول العالم ، وأصبح ينظر إلى هذه الطبقة على أنها علامة إيجابية ورصيد هام للتطور وأنه بالقدر الذى تنمو وتتقدم به هذه الطبقة بالقدر الذى ينمو ويتطور به المجتمع . وقد شهدت هذه الطبقة انتعاشا واضحا فى مختلف دول العالم المتقدم والنامى على حد سواء فى عالم ما بعد الحرب العالمية الثانية . غير أن السياسات الجديدة التى تعرضت لها بما فى ذلك سياسات برامج التثبيث الاقتصادى لصندوق النقد الدولى ، وسياسات برامج التكيف الهيكلى للبنك الدولى، قد عرضت هذه الطبقة لبعض الاهتزازات الشديدة وفقد أفرادها كثيرا من الحقوق والمزايا والضمانات التى اكتسبتها فى عالم ما بعد الحرب العالمية الثانية وهوى حالها نحو الحضيض وعلى الأخص فى الدول النامية .

#### ١ - شرائح الطبقة الوسطى الثلاث :

تضم الطبقة الوسطى كتلة واسعة من الفئات الاجتماعية التى تتباين فيما بينها تباينا شديدا من حيث موقعها فى عملية الإنتاج ومن ملكية وسائل الإنتاج ، وتباين بالتالى فى حجم ما تحصل عليه من دخل .

ويمكن تعريف هذه الطبقة بصفة عامة - دون الدخول فى الخلاف النظرى بين الباحثين حول تعريفها - على أنها مختلف الشرائح الاجتماعية Strata التى تعيش بشكل أساسى على المرتبات المكتسبة فى الحكومة والقطاع العام وفى قطاع الخدمات والمهن الحرة الخاصة ، بمعنى أنها تضم أيضا مسن يعملون لحساب أنفسهم . كما لا ينف ذلك من أن هناك بعضا من شرائح هذه الطبقة يمتلك بعض وسائل الإنتاج مثل العقارات أو الأراضى الزراعية أو أسهم بعض الشركات ، كما أنها تضم بينها من يستغل أو يؤجر عمل الآخرين . غير أن أهم ما يميز هذه الطبقة هو أن دخل أفرادها الأساسى ناجم عن العمل الذى يغلب عليه الطابع الذهنى والتقنى .

ونظرا إلى أن الطبقة الوسطى بهذا المعنى هى فى حقيقة الأمر خليط واسع متعدد وغير متجانس من الأفراد والجماعات ، فإن الكثير من الباحثين يميلون إلى تقسيم هذه الطبقة إلى ثلاثة شرائح هى :

- الشريحة العليا من الطبقة الوسطى
- الشريحة المتوسطة من الطبقة الوسطى
- الشريحة الدنيا من الطبقة الوسطى

وذلك بهدف تسهيل تحليل ودراسة أوضاع الطبقة الوسطى .

١ - أما عن الشريحة العليا من الطبقة الوسطى : فيمثل أفرادها النسبة الأقل من كتلة هذه الطبقة . وهى تضم العلماء والباحثين وأساتذة الجامعات والمعاهد العليا والمديرين وأصحاب المهن المتميزة كالأطباء والمهندسين والقضاة والمحامين والمحاسبين والفنانين وكبار ضباط القوات المسلحة والبوليس والفنيين العاملين فى قطاع المعلومات . ويحصل أعضاء هذه الشريحة عادة على دخول مرتفعة وذات طابع متميز ، ويتميز نمطهم الاستهلاكى بالتنوع والغنى ويشتماله على قدر كبير من رموز الاستهلاك الترفى بسبب الفائض الكبير الذى ينطوى عليه دخولهم . وغالبا ما يوجد بين أعضاء هذه الشريحة من يملكون أو يشتركون فى ملكية

وسائل الإنتاج الزراعى أو الصناعى ، ويوجد لديهم ثروات مادية ومالية متنوعة . ومن هنا فإن دخول هذه الشرائح لا تتبع من المرتبات التى يتقاضونها من أعمالهم المهنية فحسب وإنما تشمل أيضا على إيجارات وقوائد وأرباح . وغالبا ما تقرر هذه الشريحة الكثير من الكتاب والفنانين وقادة الرأى والزعماء السياسيين ، كما أن أفراد هذه الشريحة غالبا ما يكونوا أكثر قربا للسلطة ولصناع القرار الاقتصادى والسياسى ويحتلون مواقع هامة فى أجهزة الدولة .

٢ - أما الشريحة المتوسطة من الطبقة الوسطى : فتتضم من حيث الحجم عددا أكبر من الأفراد بالمقارنة بالشريحة العليا . ويعمل أفرادها بمرتبات ثابتة أو شبه ثابتة ، ويشغلون الوظائف الإدارية والفنية والإشرافية فى الوزارات والأجهزة والمصالح الحكومية وإدارات الحكم الملى مثال ذلك المدرسين والموظفين فى شركات القطاع العام والمشتغلون فى البنوك وشركات التأمين والمؤسسات التجارية ومن يعملون بالخدمات الشخصية لحساب أنفسهم . ويمكن تصنيف أفراد هذه الشريحة على أنهم من نوى الدخل المتوسط *Middle Income Groups* ، ويغلب على مستوى تأهيلهم أنهم من خريجي الجامعات والمعاهد العليا والمتوسطة . ويعيشون فى معظم الأحوال فى حالة طيبة من العيش .

٣ - أما الشريحة الدنيا من الطبقة الوسطى : فتتضم بين صفوفها عددا كبيرا من صغار الموظفين الذين يعملون فى الوظائف الكتابية والبيروقراطية ، كما تتضمن عددا من المشتغلين لحساب أنفسهم فى قطاعات الخدمات والمشروعات الصغيرة كالموظفين فى مكاتب الصحة والمستشفيات والدوائر الحكومية ، ومن يعملون فى مجال البيع والتوزيع وأقسام الحسابات والأرشيف بالقطاع العام ومحصلى الضرائب والرسوم إلى غير ذلك . وأفراد هذه الشريحة على قسط محدود من التأهيل المهني والتعليمي . وهم يمثلون أغلبية الطبقة الوسطى وقاعدتها العريضة ، ويعتبرون من نوى الدخل الثابتة والمحدودة . ويتسم نمط توزيع دخلهم بغلبة ما

يذهب منه إلى الاستهلاك الضروري بما يجعل معدلات ادخارهم ضئيلة أو معدومة . وكثيرا من أفراد هذه الشريحة أقرب إلى الطبقة العاملة .

وبصرف النظر إلى تقسيم الطبقة الوسطى إلى الثلاث شرائح السابقة ، فإنه فى العادة يوجد تداخل وحركة بين هذه الشريحة وتلك وبخاصة بين الشريحة الأولى والثانية وبين الشريحة الثانية والثالثة ، ولكن الفوارق تكون واضحة وكبيرة فيما بين الشريحة الأولى والثالثة ، وبالذات فيما يتعلق بمستوى الدخل وأنماط الاستهلاك والادخار ، والتأهيل المهني والتعليمي ، بل وأيضا فيما يختص بالوعي الطبقي .

## ٢ - تأثير برامج التثبيت والتكيف الهيكلى على شرائح الطبقة الوسطى الثلاث :

مما لا شك فيه أن أوضاع الطبقة الوسطى فى البلدان النامية قد تدهور إلى حد كبير إبان سنوات الأزمة الاقتصادية العالمية التى سبقت الموافقة على تنفيذ سياسات برامج التثبيت الاقتصادى له. ندوق النقد الدولى وسياسات برامج التكيف الهيكلى للبنك الدولى . غير أن تنفيذ هذه البرامج فى الدول النامية سرعان ما عجل وبصورة ظاهرة على تدهور أوضاع الطبقة الوسطى فى الدول النامية وعلى الأخص الشريحة المتوسطة والشريحة الدنيا لدرجة قد يمكن القول معه بأن درجة هذا التدهور قد عملت على إخفاء الكثير من هاتين الشريحتين ونقلهم إلى الطبقة الأقل من الطبقة للوسطى .

١ - فإذا أخذنا الشريحة العليا من الطبقة الوسطى : فإن وضعها النسبى قد تحسن نتيجة تنفيذ برامج التثبيت والتكيف الهيكلى أو على الأقل لم يعتريه أى تدهور . فمما لا شك فيه أن الأعباء المالية الإضافية التى جاءت بها سياسات برامج التثبيت والتكيف الهيكلى مثل زيادة الضرائب على السلع والخدمات

والمرافق العامة وارتفاع أسعار الطاقة وأجور النقل قد أضرت بهذه الشريحة العليا مثلما أضرت بالشريحتين المتوسطة والدنيا من هذه الطبقة الوسطى . ولكن نظرا للطابع المتميز لدخول هذه الشريحة العليا فإن أعضائها قاموا برفع أسعار خدماتهم المهنية مثل خدمات الأطباء والمهندسين والمحامين وغيرها ، كما قامت الحكومة من جانبها بتقرير بعض العلاوات والبدلات والزيادات في مرتبات هذه الشريحة ممن يعملون في أجهزة الدولة وإدارة شركات القطاع العام على نحو يعوض وربما أكثر من الخسائر التي لحقت بهم من جراء الأعباء المالية الإضافية لتنفيذ البرامج المشار إليها .

هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى نجد أنه نظرا لوجود فائض اقتصادى فى دخول أعضاء هذه الشريحة وهو ما كان يوجه نحو الانخار أو شراء بعض أشكال الثروة المغلة للدخل فإن ارتفاع سعر الفائدة على الودائع الادخارية التى قررَها سياسات البرامج المذكورة قد أفاد أعضاء هذه الشريحة وبخاصة حينما أصبح سعر الفائدة موجبا . أضف إلى ذلك أنه فى ضوء تملك بعض أعضاء هذه الشريحة لودائع بالنقد الأجنبى أو حصولهم على مرتبات بالعملة الأجنبية من مؤسسات الأعمال الأجنبية فى البلد النامى التى يشتغلون فيها ، فإن تخفيض سعر صرف عملة البلد النامى التى فرضتها هذه البرامج قد أفادهم حيث زادت أموالهم مقدرة بالعملة المحلية بنسبة التخفيض الذى حصل فى سعر الصرف . كذلك فإنه فى حدود الحوافز والإعفاءات الجمركية والضريبية التى تقررت للمشروعات الجديدة ، أقدم عدد لا بأس به من أفراد هذه الشريحة العليا على استثمار جانب من مدخراتهم فى بعض المشروعات الاستثمارية مثل شراء الأراضى والمضاربة عليها وبناء العمارات والمساكن الفاخرة وإعادة بيعها وإقامة بعض المشروعات الخدمية مثل متاجر التجزئة والسوبر ماركت والمطاعم ومكاتب الاستيراد والتصدير وشركات النقل إلى آخره . كذلك فإن برنامج التخصيصية قد مكن بعض أفراد هذه الشريحة العليا فى أن يملك أو يشارك فى ملكية بعض مشروعات القطاع العام المعروضة للبيع .

هذا وقد لعب قرب هذه الشريحة العليا من رجال السلطة ومن صناع القرار الاقتصادي دورا مهما في تمكين أفراد هذه الشريحة من هذه الفرصة ، لدرجة أنه يمكن القول بأن بعض أفراد هذه الشريحة العليا قد صعدت إلى أعلى السلم الاجتماعي في الدولة النامية لينضموا إلى صفوف النخبة الغنية .

٢ - وإذا أخذنا الشريحة المتوسطة للطبقة الوسطى : فإن وضعها الاقتصادي والاجتماعي قد ساء بشكل واضح من جراء تنفيذ برامج التثبيت والتكيف الهيكلي. فقد تدهور وضع أغلب أفراد هذه الشريحة بسبب ارتفاع الأسعار التي جاءت بها هذه البرامج ، فتدهورت أجورهم ومرتباتهم الحقيقية ، وزاد أمرهم سوءا حينما خفض أو ألغى الدعم على ضرورات الحياة من مواد تموينية ، وزيادة أسعار منتجات القطاع العام ، والرسوم المقررة على الخدمات العامة ، ورفع أسعار الطاقة وأجور النقل . كما تضرر أعضاء هذه الشريحة من خفض الإنفاق العام الموجه للخدمات الاجتماعية كاللّعليم والصحة والضمان الاجتماعي والإسكان الشعبي ، ومن خصخصة بعض هذه الخدمات وارتفاع أسعارها على يد القطاع الخاص . كذلك كان لتجميد فرص التوظيف بالحكومة والقطاع العام تأثير بالغ على أوضاع هذه الشريحة حيث زادت البطالة بين أبنائها خريجي الجامعات والمعاهد العليا . كما أن بيع شركات القطاع العام إلى القطاع الخاص قد أدى بدوره إلى تسريح أعداد كبيرة من عمالة هذه الشريحة .

كذلك فإن التدهور الذي طرأ على مستوى معيشة هذه الشريحة يبدو جليا بصورة خاصة في حالة الأفراد الذين بلغوا سن التقاعد وأصبحوا يحصلون على معاشات نقدية ثابتة . ففي الوقت الذي تتخفض فيه باستمرار القيمة الحقيقية لهذه المعاشات تتعدم تقريبا الفرص المتاحة أمامهم لزيادة دخولهم من خلال مزاوله أعمال إضافية بحكم ارتفاع أعمارهم وظروفهم الصحية وعدم قدرتهم على العمل. وهنا لنا أن نتخيل على سبيل المثال مدى ارتفاع أسعار الأدوية والخدمات

الصحية، وهى بنود تحتل وزنا هاما فى ميزانية إنفاقهم فى هذه المرحلة المتقدمة من العمر على تدهور مستوى معيشتهم وأحوالهم الصحية .

٣ - أما إذا أخذنا الشريحة الدنيا من الطبقة الوسطى : وهى ذات الأغلبية العديدة داخل الطبقة الوسطى فيمكن القول بأن برامج التثبيت والتكيف الهيكلى قد هوت بها خارج هذه الطبقة إلى طبقة الفقر أو ما دون خط الفقر ، ذلك أن مرتبات وأجور أعضاء هذه الشريحة الدنيا من الطبقة الوسطى هى منخفضة فى الأصل ، ولهذا كانوا يعتمدون إلى حد كبير على الدعم السلمى الذى كانت تخصصه الدولة لضروريات الحياة ، وعليه فإن تخفيض أو إلغاء هذا الدعم قد اضر بهذه الشريحة ضررا كبيرا . وقد زاد الطين بلة زيادة الضرائب غير المباشرة وارتفاع أثمان الطاقة وأجور النقل وخفض الإنفاق الحكومى الموجه للخدمات الاجتماعية . كذلك كان للسياسة الانكماشية المصاحبة لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلى أثر كبير فى زيادة البطالة بين هذه الشريحة . كما أن تسريح العمالة فى شركات القطاع العام بعد خصخصتها غالبا ما ينصب على أفراد هذه الطبقة وبخاصة هؤلاء الذين تتننى كفاءتهم المهنية وتنخفض مؤهلاتهم التعليمية ومن كانوا يعملون بعقود عمل مؤقتة .

مما سبق نستطيع أن نستخلص نتيجة هامة وهى أنه باستثناء الشريحة العليا من الطبقة الوسطى وعددها قليل هى وحدها التى استفادت بشكل عام من برامج التثبيت والتكيف الهيكلى وصعد بعض أفرادها إلى أعلى السلم الاجتماعى لينضموا إلى صف النخبة الغنية ، فإن الجمهرة الواسعة لهذه الطبقة - وهى الشريحة المتوسطة والشريحة الدنيا - قد أثرت فيها هذه البرامج تأثيرا سيئا وهوت بكثير من أفرادها إلى عداد الطبقة العاملة والبعض الآخر إلى حد الفقر أو ما دون خط الفقر . وقد دفع الكثير من هذه الطبقة الوسطى أمام هذا التدهور فى مستويات الدخل الحقيقية والانخفاض السريع فى مستويات معيشة هذه الطبقة إلى:



• هجرة أعداد كبيرة من المهنيين والموظفين إلى خارج الوطن بحثاً عن عمل ذي أجر أو مرتب أعلى ، مع ما فى ذلك من تعرض لمشكلات الغربة والابتعاد عن الأسرة لفترة قد تطول وما ينجم عن ذلك من مشكلات وأزمات عائلية ونفسية وتربوية .

• اضطراب البعض إلى البحث عن عمل إضافى بجانب عملهم الأصلي لتحقيق دخول إضافية تعويضاً لبعض التدهور الحادث فى معشويات معيشتهم ، إذا كانوا لا يزالون يعملون فى وظائفهم الأصلية ، مع ما ينجم عن ذلك من تدهور فى مستوى طاقاتهم وصحتهم نظراً لارتفاع عدد ساعات العمل وتكدس شديد فى مستوى إنتاجيتهم فى أماكن عملهم الأصلية .

• أما فى حالة العاطلين من أعضاء هذه الطبقة الذين سرحوا من أعمالهم أو إنهم يدخلون سوق العمل لأول مرة ، فقد اضطروا لمزولة مهن هامشية وأعمال يديوية داخل دائرة القطاع غير الرسمى Informal Sector ، الأمر الذى أدى إلى دخول أعداد كبيرة من هذه الطبقة إلى دائرة الطبقة العاملة .

• وفى حالات كثيرة اضطرت الزوجة للخروج إلى العمل مما أدى إلى زيادة التنافس على فرص العمل المحدودة أصلاً ، مما كان له تأثير محسوس فى دفع الأجور نحو مزيد من الانخفاض فى المجالات التى يصلح للعمل فيها الرجل والمرأة .

• وفى حالات أخرى أخرجت كثير من الأسر أطفالها من المدارس ودفعت بهم إلى العمل المبكر فى الورش والمحللات والشوارع للحصول على مصدر إضافى للرزق ، مما انخفضت معه نسبة القيد فى التعليم الأساسى وارتفعت نسبة التسرب فيه وزادت نسبة الأمية ، هذا بالإضافة إلى ارتفاع عمالة الأطفال اللاإنسانية .

• وقد أدى سوء التغذية إلى انتشار الأمراض بل وإلى عودة أمراض عديدة كانت قد اختفت ، كما أن صعوبات العلاج وزيادة الرسوم على الخدمات الصحية وارتفاع أسعار الأدوية وخفض الإنفاق الموجه للصحة ، كل ذلك أسهم في ارتفاع نسبة الوفيات في بعض البلدان النامية وبالذات بين الأطفال .

• أما عن حالة السكن وارتفاع الإيجارات وأسعار الشقق وتزايد معدلات التزامم في الحجرة الواحدة والمعاناة من عدم توافر المياه النظيفة والصرف الصحي مع انخفاض أو إلغاء الدعم للإسكان الشعبي قد أظهر ونما ما يسمى " بالأحياء العشوائية " و " أحزمة الفقر " حول المدن الرئيسية .

## الفصل الرابع

### شبكات الحماية الاجتماعية ( الصناديق الاجتماعية للتنمية )

١ - توازن تخفيف التأثير السلبي على البعد الاجتماعى مع برامج  
التثبيت والتكيف الهيكلى :

على الرغم من أن سياسات الإصلاح الاقتصادى أصبحت بمثابة الشروط  
الأساسية لتحقيق النمو الاقتصادى القابل للاستمرار بعد الانتهاء من تنفيذها ، إلا  
أن تجارب الدول قد أثبتت بأن تلك السياسات يترتب عليها تكلفة اجتماعية قد تكون  
مرتفعة فى بعض الحالات على الأقل خلال المرحلة الانتقالية التى قد تمتد قبل  
ظهور النتائج الإيجابية المتوقعة للبرامج . فسياسات التثبيت لصندوق النقد الدولى  
الرامية إلى استعادة الاستقرار المالى والنقدى وسياسات التكيف الهيكلى للبنك  
الدولى الرامية إلى تحرير الأسعار وللخصخصة وتحرير التجارة قد تتجم عنها  
آثار انكماشية فى تخفيض الدخل الحقيقية ومستويات المعيشة وانتشار حالات  
الفقر فى المدى القصير والاستغناء عن بعض العمالة الزائدة ورفع مستويات  
معدلات البطالة .

وقد انعكس كل هذا فى صورة الاهتمام المتزايد بالآثار الاجتماعية لبرامج  
التثبيت والتكيف الهيكلى بحيث أصبح يلزمها تصميم سياسات أو إجراءات  
لتخفيف معاناة المتضررين منها . ولقد كان كل من صندوق النقد الدولى والبنك  
الدولى فى تصميمها لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلى لا يعطيان أهمية للآثار  
السلبية على البعد الاجتماعى الناتجة عن هذه البرامج حتى بداية الثمانينيات لأن  
التركيز حينذاك كان ينصب على مشكلة المديونية الدولية بهدف الوصول إلى

وضع اقتصادى قابل للحياة والإدامة من خلال إزالة الاختلالات الاقتصادية والتشوهات الهيكلية دون إعطاء أولوية للأثار السلبية ذات البعد الاجتماعى .

وقد تغير هذا الموقف من جانب كل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى، كما تغير موقف حكومات الدول النامية تغيرا كبيرا وكذلك أعضاء الدوائر العلمية والأكاديمية المعنية بالسياسات الاقتصادية إبان النصف الثانى من الثمانينيات ، وأصبحت قضية احتواء الآثار الاجتماعية السلبية أو الضارة والعمل على إزالتها على رأس جدول أعمال الصندوق والبنك الدوليين وحكومات الدول النامية والمؤتمرات العلمية والأكاديمية التى تهتم بالسياسات الاقتصادية وبالنمو الاقتصادى ، ذلك أن تخفيف وطأة الآثار السلبية على الفئات المتضررة من شأنها توفير مصداقية أكبر ودعم أوضح لجهود الإصلاح الاقتصادى واستمراريتها بشكل مقبول . كما تشكل هذه الجوانب أهم التحديات الأساسية التى تواجه واضعى السياسات الاقتصادية فى الدول النامية التى شرعت فى اتخاذ سياسات التصحيح والإصلاح الاقتصادى . كما تقصر إلى حد كبير درجة التردد والبطء فى تنفيذ بعض إجراءات التصحيح الهيكلية الهامة مثل سياسة التخصيصية الناتجة عن نقل المؤسسات العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص . كما أن هذه الانعكاسات السلبية لبرامج الإصلاح الاقتصادى يمكن أن تثير الكثير من المخاطر التى تهدد عملية الإصلاح الاقتصادى ذاتها . هذا بالإضافة إلى أنها يمكن أن تؤدي إلى زيادة إفقار الفئات محدودة الدخل وأولئك السكان الذين يعيشون قرب حد الفقر وهو ما يترتب عليه بالضرورة زيادة حدة التوترات الاجتماعية بسبب ارتفاع معدلات البطالة وتدننى فرص العمل الجديدة لقطاع الشباب ، الأمر الذى يقود إلى زعزعة الاستقرار الاجتماعى وتنمى نزعات العنف وهو ما تتضاعل معه إمكانية تحقيق الاستقرار الاقتصادى وخلق مناخ مواتى لجذب الاستثمارات اللازمة لعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

كذلك فإن نجاح سياسات الإصلاح الاقتصادى مرهون إلى حد كبير بالسياسات الملائمة لتلافي الأخطار الاجتماعية الناجمة عن عملية التصحيح . ولاشك أن هذه السياسات يجب أن تستهدف تخفيف تعرض الفئات الاجتماعية الضعيفة للمعاناة المتزايدة من خلال السعى لتلبية احتياجاتها المعيشية وتوفير الموارد اللازمة للإتفاق الاجتماعى والاهتمام بتطوير برامج التعليم والتدريب المهنى والخدمات الصحية لتهيئة تلك الفئات للمتطلبات الجديدة فى سوق العمل ، إلى غير ذلك من السياسات فى المجالات الاجتماعية المختلفة ، حيث أن تطوير هذه الخدمات يشكل فى الوقت نفسه تطويرا للموارد البشرية تلك الموارد التى تعتبر عنصرا رئيسيا فى عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى الدول النامية.

14

غير أنه من أهم الأدوات التى تتخذها المؤسسات الدولية التى يقس على رأسها صندوق النقد الدولى والبنك الدولى ، والحكومات المعنية فى الدول النامية لتحقيق هذا الغرض هو شبكات الحماية الاجتماعية المتمثلة فى الصناديق الاجتماعية للتنمية ، ولو أن المعالجة المرضية عن طريقها لا تزال تحتاج إلى المزيد من الجهد حتى يتم تحقيق الأهداف المرجوة بالشكل المطلوب .

وقبل الدخول فى الصناديق الاجتماعية للتنمية نجد فى البداية أن نضع بعض الحقائق التى تساعد على التقويم الصحى المتوازن للأثار الاجتماعية للإصلاح الاقتصادى المتمثلة فى برامج التثبيث والتكيف الهيكلى للصندوق والبنك الدوليين - أو فى غيرها - وهى التالى :<sup>15</sup>

١ - إن البيئة الاقتصادية العالمية التى تواجهها الدول النامية بما فى ذلك الدول العربية أصبحت تتطلب قدرا عاليا من الكفاءة الإنتاجية والتنافسية ، إذ أن من أهم سمات هذه البيئة التقدم التكنولوجى السريع ، والدرجة العالية من الاعتماد المتبادل Interdependence والعولمة Globalization . فالأسواق التجارية والمالية أصبحت أسواقا عالمية ، وأصبح هذا الكوكب الكبير قرية صغيرة ، ومن سماتها

أنها تشهد تلاشي أو انخفاض الحواجز التي تعترض التدفقات السالعية والمالية .  
 فيفضل التقدم التلتهائى للثورة العلمىة التكنولوىة وفى ظل الصراع على الثروة  
 أساس الحضارة المادىة تحول ميدان الصراع بين القوى الكبرى فى عالم اليوم إلى  
 الميدان الاقتصادى وبرزت التكتلات الاقتصادية العملاقة لتكون ظاهرة العصر .  
 ومن هنا نرى المجموعة الأوروبية تطل على الضفة الشرقىة للمحيط الأطلسى  
 وتستحوذ ربع الإنتاج العالمى وتتحرك فى اتجاه تحقيق الوحدة الأوروبية ، وفى  
 المواجهة تطل على الضفة الغربىة للمحيط الأطلسى تكتل اقتصادى جدىء هو النافتا  
 التى تضم الولايات المتحدة الأمريكية وكندا والمكسىك وتستحوذ على ثلث الإنتاج  
 العالمى ، وتقوم الولايات المتحدة الأمريكية - بعيدا عن المجموعة الأوروبية -  
 وقد بدأت خطوات نحو تشكيل تكتل اقتصادى عملاق ثالث وهو منظمة التعاون  
 الاقتصادى لدول أسىا والمحيط الباسفىكى ( أبىك ) ويضم ١٤ دولة تقمع على  
 حافتى المحيط الباسفىكى ويستحوذ على أكثر من نصف إنتاج العالم وأكثر من ثلث  
 سكان العالم ، وتمتلك هذه التكتلات الاقتصادية العملاقة الثلاث نحو نصف سكان  
 العالم وما يزيد على أربعة أخماس الإنتاج العالمى . فى هذه البيئة العالمية لابد من  
 تحقيق قدر من الكفاءة الإنتاجىة ومن التنافسىة لكى تستطيع الدول النامىة بما فىها  
 الدول العربىة الصمود أمام المنافسة الأجنبية والنفاذ إلى الأسواق العالمىة .

٢ - وإذا ما استعرضنا الأحوال الاقتصادية الراهنة للدول النامىة بما فىها الدول  
 العربىة ، نجد أن عددا منها قد قطع شوطا لا بأس به فى سبىل الإصلاح  
 الاقتصادى عن طريق برامج التثبىت والتكفىف الهىكىلى - أو بغيرها عن طريق  
 السياسات الاقتصادية المتنوعة - ، ولكن رغم ذلك مازالت الدول النامىة بما فىها  
 الدول العربىة تفتقر إلى ذلك القدر المناسب من الكفاءة الإنتاجىة ومن التنافسىة  
 التى تمكنها من الصمود أمام المنافسة الأجنبية ومن النفاذ إلى الأسواق العالمىة .  
 فمازال عدد كبرى من الدول النامىة والعربىة يعانى من اختلالات جسىمة تتمثل فى  
 ارتفاع معدلات التضخم والمغالاة فى أسعار الصرف وعجوزات كبرىة فى  
 موازاناتها العامة وفى موازين مدفوعاتا ، ومازالت أيضا تعاني من هىاكل إنتاجىة

على درجة متدنية من الكفاءة الإنتاجية . وبالطبع ترتب على كل هذه الاختلالات والتشوّهات تدنى مستوى الأداء الاقتصادى مقاسا بمعدلات النمو أو بمعدلات البطالة أو بنوعية وعدد الخدمات التى تقدم للمواطنين أو بأى مقياس أو مقاييس أخرى . وبعبارة أخرى فإن الاختلالات والتشوّهات السابقة على تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادى تنطوى على آثار اجتماعية ضارة بالفقراء والمستضعفين فى الأرض وأصحاب الدخل المحدود والشريحتين الدنيا والمتوسطة من الطبقة الوسطى فى المجتمعات النامية .

٣ - فى ضوء هذه الظروف فإن الإصلاح الاقتصادى فى الدول النامية بما فيها الدول العربية عن طريق برامج التثبيت والتكيف الهيكلى للصندوق والبنك الدوليين أو عن طريق برامج وسياسات أخرى أيا كانت أصبح ضرورة لا مفر منها لكى تنتقل هذه الدول من حالة لا يمكن إدامتها Unsustainable إلى وضع جديد يمكن أن يستقيم . غير أن الإصلاح الاقتصادى الذى يتضمن مجموعة من الإجراءات الاقتصادية اللازمة للوصول إلى مستوى مرتفع من الكفاءة الإنتاجية ومن التنافسية كثيرا ما ينطوى فى الوقت ذاته على مجموعة من السياسات الاقتصادية التى تلحق الضرر بالفقراء والمستضعفين وأصحاب الدخل المحدود والشريحتين الدنيا والمتوسطة من الطبقة الوسطى ، تتمثل فى ارتفاع معدلات البطالة وانخفاض إشباع الخدمات الأساسية وتدنّى أحوال محدودى الدخل وانتشار ظاهرة الفقر على النحو السابق لإيضاحه . ناهيك عن تواجد وانتشار هذه الظواهر الضارة فى المجتمعات النامية والعربية قبل البدء فى تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادى برامج التثبيت والتكيف الهيكلى للصندوق والبنك الدوليين أو عن طريق استراتيجيات أخرى كالتنمية المستقلة التى ينادى بها البعض أو غيرها . ومن هنا فإن التكلفة الاجتماعية للوضع السابق على تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادى - أيا كانت أيديولوجيتها - تتجاوز فى نطاقها وفى عنفها وفى استمرارها كل تكلفة اجتماعية يمكن أن تنجم عن تنفيذ هذه البرامج . وعلى ذلك لا يجوز أن نغفل هذه الآثار الاجتماعية للضارة للوضع الاقتصادى السابق على تنفيذ

برامج الإصلاح الاقتصادى . وهذه نقطة أساسية ومسألة فى غاية الأهمية عند التقويم السليم المتوازن للأثار الاجتماعية ، وعند اتخاذ الآليات المناسبة للتخفيف من عبء الإصلاح الاقتصادى بشكل تتوازن مع برامج الإصلاح الاقتصادى - نفسها - ، حتى لا تطفو الآثار الاجتماعية السلبية على السطح وتغرق عماية الإصلاح الاقتصادى التى هى - فى الأصل - المصدر التمويلى للأبعاد الاجتماعية بعد جنى ثمارها ، ولذا كان لها السبق .

٤ - وقد يعضد هذه النتيجة الأخيرة بعض الدراسات ، إذ اعتبرت عدة دراسات أن برامج التصحيح الاقتصادى ليست هى المسبب الرئيسى فى الاختلالات الاجتماعية ، رغم ما لهذه البرامج من انعكاسات سلبية على بعض فئات المجتمع والتى يمكن تجاوزها فى المدى المتوسط ، إذ أن وجودها قد خفف نوعياً من سوء الوضع الذى كانت ستعانى منه الفئات الضعيفة فى حالة عدم انتهاز تلك البرامج . ومن هذه الدراسات دراسة لمركز التنمية لمنظمة التعاون الاقتصادى والتنمية OECD حول تجربة المملكة المغربية فى التصحيح الاقتصادى حيث أكدت هذه الدراسة على أن سياسة التصحيح مكنت المغرب من رفع دخل الفرد Per Capita بمعدل ١% عن كل سنة فى الفترة من ١٩٨٢ إلى ١٩٨٦ ، وأنه فى حالة عزوف المغرب عن هذه السياسة التصحيحية كان سيتدهور مستوى الفقر فيها تدهوراً خطيراً قدر ب ١٨% فى السنة فى المتوسط فى السنوات ١٩٨٤ - ١٩٨٦ وينحو ٧٦% فى سنة ١٩٨٦ مع تعميق الفوارق فيها بنسبة ٩٠% . 16

## ٢ - آلية الصناديق الاجتماعية للتنمية :

أنشئت الصناديق الاجتماعية للتنمية فى الكثير من الدول النامية التى تنفذ برامج التثبيت والتكيف الهيكلى بالاتفاق مع صندوق النقد الدولى والبنك الدولى . وقد أنشئت هذه الصناديق فى هذه الدول بمساعدة البنك الدولى وهيئاته ( هيئة التنمية الدولية ) بهدف احتواء أو مواجهة الآثار الاجتماعية السلبية المتولدة عن



برامج التثبيت والتكيف الهيكلي بقصد القضاء أو التخفيف منها وعلى الأخص البطالة الناتجة عن هذه البرامج . وقد أنشئت هذه الصناديق ملازمة لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلي ، وهى بذلك تعتبر إحدى أدوات الإصلاح الاقتصادى فى الدول النامية لمساعدتها على تجنب التأثير العكسى لهذه البرامج على البعد الاجتماعى . وهذه الصناديق ليست بديلا للبرامج الموجهة نحو الفقر التى أخذها البنك الدولى على عاتقه بغرض تخفيض عدد الفقراء فى الدول النامية وفى العالم أجمع منذ أوائل التسعينيات من القرن الماضى . فهذه الأخيرة أكثر اتساعا واستمرارا وزمانا ، وإن كانت هذه الصناديق الاجتماعية للتنمية بحكم مهامها تسير على نفس المنوال ولكن لتحقيق أهداف مؤقتة قصيرة الأجل وهو التخفيف من التأثير السلبي لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلي على البعد الاجتماعى فى الدول النامية . كذلك الحال بالنسبة للدول حيث لا تعتبر هذه الصناديق بديلا لشبكات الفقر فيها ، وإن كانت تسهم فى مواجهة الفقر فى بلادها خلال فترة إدامتها.<sup>17</sup>

وهنا نحتاج إلى وقفة - بخصوص البرامج الموجهة نحو الفقر - ولكنها وقفة قصيرة وقصيرة جدا ، ونقول أنه يجب ألا يغيب عن الأذهان أن المجتمعات الإسلامية والعربية قاطبة تتوفر لديها شبكة حماية طبيعية من صنع الخالق أنزلها الله فى القرآن الكريم ، تميزها عن باقى المجتمعات الأخرى ، وهذه الشبكة الطبيعية للقضاء على الفقر قضاء مبرما هى ضريبة الزكاة . وهى ضريبة إجبارية وليست ضريبة اختيارية أو تطوعية تلزم الحكومات بتطبيقها إلزاما صارما ، على عكس ما يجرى فى الآونة الراهنه ، ولها جزاين جزاء دنىوى وجزاء أخروى تميزها عن أى ضريبة وضعية أخرى ، وهى قائمة مادامت الدنيا قائمة إلى يوم الساعة . ولكن الدول الإسلامية والعربية التى ينتشر فيها الفقر بدرجات مرتفعة عن غيرها من الدول الأخرى تغض الطرف عنها وتتنظر إلى سرابات قد تكون خادعة ، ( إنما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفى الرقاب والغارمين وفى سبيل الله وابن السبيل فريضة من الله والله عليم حكيم - الآية ٦٠ من سورة التوبة ) .

كذلك فإن لدى المجتمعات العربية والإسلامية تقاليد وعادات أصيلة مرتبطة بالحضارات العربية تجعل أعضاء الأسر الصغيرة أو الكبيرة يتكافلون ويتآزرون ويأخذ بعضهم بيد البعض خصوصاً في الظروف الصعبة الحالية ، وهذا رصيد مهم جداً يجب الحفاظ عليه إذ هو عرضة للتلاشي تحت تأثير العصرية وتفتت الخلية العائلية .

نترك هذا التداخل جانباً - الذى له مكانا آخر - ونعود إلى الصناديق الاجتماعية للتنمية . تنتشر هذه الصناديق فى السنين الأخيرة فى الدول المختلفة ، فتوجد فى بعض الدول العربية كما توجد فى بعض الدول النامية ، هذا بالإضافة إلى الصين وبعض جمهوريات الاتحاد السوفيتى السابقة وبعض دول الكتلة الشرقية بعد انهيار الاتحاد السوفيتى وتفكك الكتلة الشرقية . غير أنه من أهم هذه الصناديق وأكثرها شمولاً ونجاحاً هو الصندوق المصرى . وقد شهدت بذلك البعثة المشتركة من البنك الدولى والاتحاد الأوروبى التى قامت بزيارة الصندوق الاجتماعى للتنمية فى مصر وأكدت فى تقريرها عن نتائج هذه الزيارة نجاح الصندوق المصرى فى تحقيق أهدافه من توفير ما يقرب من نصف مليون وظيفة عمل يميزانية لا تتجاوز ٢ فى الألف من الناتج المحلى الإجمالى لمصر GDP ونحو ٦% من مجموع التدفقات النقدية لمصر من الجهات المانحة . كما قامت بعثة من البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة ورئيس البنك الدولى بزيارة الصندوق المصرى وبعض المشروعات التى قام بتمويلها وتنفيذها بصعيد مصر ، وقد أشادت البعثة ورئيس البنك الدولى بالدور الذى يلعبه هذا الصندوق فى مجال تبنى ودعم مشروعات الشباب ومكافحة البطالة عن طريق التنمية المتكاملة للمناطق الجشرافية ، وصرح رئيس البنك الدولى حينذاك بأنه سبق أن زار ثلاثين دولة لتفقد الأنشطة الاجتماعية بها ولم يرى نجاحاً مثل الذى حققه الصندوق الاجتماعى للتنمية فى مصر . ومن هذا المنطلق أوصى البنك الدولى فى مرات عديدة لبعض الدول التى تنشئ صناديق اجتماعية بالإفادة من تجربة الصندوق المصرى ، بل

كلفت مصر بالمعاونة في ذلك لبعض الدول مثل الصين والأردن وفلسطين ولبنان واليمن والمغرب والجزائر وبعض جمهوريات الاتحاد السوفيتي السابقة .<sup>18</sup>

ومن هنا كان من الأفضل - بدلا من أن نعرض آلية الصناديق الاجتماعية في دول العالم أو في بعضها أو ن عقد مقارنات بينها - أن نركز على الصندوق الاجتماعي للتنمية في مصر ، إذ أن مثل هذه المعالجة قد تكون أكثر إفادة وأكثر وضوحا وأكثر شمولاً لشبكات الحماية الاجتماعية - موضع البحث لمواجهة التأثير السلبي لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلي لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي على البعد الاجتماعي في الدول النامية بغرض القضاء أو التخفيف منه .

ونعرض ذلك في فصل مستقل هو القادم مباشرة ولو أن ذلك يعتبر جزءا عضويا من الفصل السابق لا انفصام بينهما .

## الفصل الخامس

### التجربة المصرية

#### فى أسلوب الصندوق الاجتماعى للتنمية

إن من الأهداف الرئيسية للصندوق الاجتماعى للتنمية فى جمهورية مصر العربية هو التقليل أو التخفيف من وطأة الآثار السلبية على البعد الاجتماعى فى تطبيق برامج التثبيت والتكيف الهيكلى لكل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى ، والتى من أهمها وأبرزها انخفاض الدخل الحقيقى للأفراد ذوى المستوى محدود الدخل نتيجة تحرير أسعار للكثير من السلع والخدمات وعلى الأخص الضرورية تمشيا مع إطلاق قوى السوق بغية تحقيق الاستخدام الأفضل للموارد الاقتصادية ، ولمواجهة مشكلة البطالة فى مصر سواء المتراكمة منها خلال سنى السبعينيات والثمانينيات والفاشئة عن حرب الخليج ، أو البطالة التى تنشأ عن برنامج التخصيصية وبرنامج تحرير التجارة ، وهى ولا شك أكبر وأخطر المشكلات الاقتصادية والاجتماعية التى تواجهها البلاد لأنها بطالة من نوع خاص، فهى بطالة شباب متعلم من خريجي الجامعات والمعاهد العليا والمتوسطة والمدارس ، لدرجة يمكن القول بأن الصندوق الاجتماعى للتنمية إنما يدور فى الأساس وجودا أو عدما بوجود مشكلة البطالة فى مصر ، وأن العمر المتوقع لهذا الصندوق إنما يتوقف فى المقام الأول على النجاح فى القضاء على مشكلة البطالة فى مصر، بعدها ستتقرر الأحوال عما إذا كان هناك مبرر لبقائه فى شكل أو آخر.

وفى هذا الخصوص فقد كان الهدف من إنشاء الصندوق الاجتماعى للتنمية عند بداية إنشائه فى فبراير ١٩٩١ هو السيطرة على الآثار الجانبية للإصلاح الاقتصادى . ولكن ترجمة هذا الهدف يحتمل أكثر من مفهوم منها أن الآثار الجانبية لبرنامج الإصلاح الاقتصادى هى فقط الذين يتركون أعمالهم فى انقطاع

العام نتيجة برنامج التخصيصية . ثم أضيف إلى ذلك العائدون بعد حرب الخليج . وهناك مفهوم آخر وهو أن هناك شريحة جديدة من المتعطلين ستضاف إلى البطالة نتيجة لانكماش الاستثمار والزيادة الطبيعية في عدد السكان والخريجين والمعاناة التي سيعاني منها الفئات الكادحة ومتدنية الدخل . وكان مفهوم الجهات المانحة لتمويل الصندوق تأخذ بالتفسير الأول ، وهو الذين يتركون عملهم في القطاع العام نتيجة برنامج التخصيصية . وقد دخل الصندوق في مفاوضات ومناقشات مع الجهات المانحة لتطوير هذا المفهوم ليكون الهدف هو امتصاص البطالة من الخريجين ، واستطاعت الحكومة أن تقنع الجهات المسؤولة الممولة للصندوق أن المتأثرين ببرنامج التخصيصية لا يمثل أكثر من ربع حجم التمويل ، وأن الباقي يوجه إلى تنمية المشروعات الصغيرة وتنمية المجتمع وبرامج الأشغال العامة لتوفير فرص عمل جديدة وإلى باقي برامج ومشروعات الصندوق . وكانت هذه هي الخطوة الأولى لتمصير الأساس الفكري الذي بنى عليه الصندوق الاجتماعي للتنمية ، ذلك أن بعض الدول التي أخذت بنفس الأسلوب كانت برامجها تختلف عن برنامج الصندوق في مصر لأنها ترتبط باحتياجات كل دولة .

وعلى ذلك فإن الصندوق الاجتماعي للتنمية يمثل جزءا من حزمة الأدوات المتكاملة لبرنامج الإصلاح الاقتصادي لمصر المتفق عليه مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ، بهدف تحويل طاقات المجتمع غير المستغلة إلى طاقات إنتاجية وعلى الأخص الطاقة البشرية المتمثلة في طالبي العمل الذين لا يجدون فرص عمل حقيقية ، ومساعدة محدودى الدخل والفقراء على مواجهة أعباء الإصلاح الاقتصادي من خلال زيادة قدرة هؤلاء الأفراد على الكسب ، وذلك بغية التقليل أو التخفيف من الآثار السلبية على البعد الاجتماعي الناتجة عن تطبيق برامج التثبيت والتكيف الهيكلي لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي . ومن هنا كانت فكرة إنشاء هذا الصندوق بالاشتراك مع هيئة التنمية الدولية .

كذلك فإن الصندوق الاجتماعى للتنمية وإن كان يهدف إلى تحقيق بعض الأهداف الاجتماعية مراعاة للبعد الاجتماعى فى برنامج الإصلاح الاقتصادى فى مصر ، فإنه يعتمد فى ذلك على وسائل اقتصادية ، وهو بهذا يتسق وينسجم مع برنامج الإصلاح الاقتصادى الذى يهدف أساسا إلى الارتقاء بمستوى الرفاهية للأفراد من خلال الاستخدام الأفضل للموارد الاقتصادية والعمل فى نفس الوقت على تنمية هذه الموارد كما وكيفا عبر الزمن .

وعلاوة على ذلك فإن أنشطة مكملة لمجهود المؤسسات القائمة ، مثل الأنشطة التى يقوم بها بنك التنمية الصناعية والبنك الوطنى للتنمية وبنك ناصر الاجتماعى وصندوق التنمية المحلية وجهاز التعاون الإنتاجى والهيئة العامة للتصنيع وغيرها من الأجهزة الأخرى ، إذ أن أنشطة الصندوق تعمل فى تعاون وتنسيق مع هذه الأجهزة ومن خلالها . ويحرص الصندوق الاجتماعى على دعم وتقوية الأجهزة والجمعيات التعاونية وذلك لأنه يعمل من خلالها كما أنه الضامن لما يقدمه للمستثمرين من قروض . كذلك فهو لا يعمل كبنك من البنوك القائمة ولكنه يقدم قروضا ميسرة وفى يسر وسرعة قد لا تتوافر لمن يقترض من البنوك . وفضلا عن ذلك فإن الصندوق يركز اهتمامه على المشروعات الصغيرة التى تعطى فرص عمل سريعة وعائدا سريعا وتقوم باستخدام طرق إنتاج بسيطة ذات الكثافة العالية للعمل والكثافة المنخفضة لرأس المال .

وفى هذا الخصوص فإن برنامج المشروعات الصغيرة يتجه نحو تمويل المشروعات التى لا تتعامل معها البنوك ، وهى المشروعات التى تزيد قليلا عن خمسون ألف من الجنيهات وتقل عن مائة ألف من الجنيهات ، وأصحابهم ليست لديهم ضمانات أكثر من خبرتهم وسمعتهم فى مجال العمل . وبذلك فإن الصندوق الاجتماعى يملأ فراغا موجودا أو يتعامل مع شريحة بخلاف التى تتعامل معها البنوك . كما أن هذه المؤسسات لا تتيج أى قدر من الدعم للشباب للتدريب أو الإرشاد أو إعداد دراسات الجدوى أو المساعدة فى التسويق ، فهى تنتظر من

العميل دراسة الجدوى كاملة لإعطائه القرض وتعامل مع أى مستفيد كمستثمر ، بينما الصندوق الاجتماعى يقدم منحة قد تصل إلى ١٠% من قيمة القرض لتمويل الأنشطة الضرورية للإنتاج والتسويق والمساعدة فى مشاكل التعثر فى حالة حدوثها وإعادة الجدولة وزيادة التمويل أثناء التنفيذ إذا دعت الضرورة ذلك . وبالإضافة إلى ذلك فإن الصندوق يعطى ميزة للمستفيدين من نشاطه وهى إعفاء لمدة خمسة سنوات زيدت إلى عشرة سنوات فى الوقت الحاضر من الضرائب لأى مشروع وفى أى موقع ، كما تنخفض سعر الفائدة على القروض الممنوحة منه للمشروعات الصغيرة إلى ٧% للمشروعات الجديدة و ٩% بالنسبة للمشروعات القائمة فى الوقت الحاضر . الشئ الوحيد الذى يشترطه الصندوق الاجتماعى للتمويل أن يكون لدى المستفيد موقع لتنفيذ المشروع أو أن يكون لديه مشروع قائم بذاته بالفعل يرغب فى توسيع نشاطه بينما للذين لا يملكون محلا أو مكانا لمزاولة النشاط لا يستفيدون من الصندوق رغم وجود مؤهلات وخبرات لديهم تكفى لإنجاح مشروعاتهم . ويرجع ذلك إلى أن التمويل من الجهات المانحة يرتبط بشرط أن يكون القرض لتمويل رأس المال العامل أو المعدات ولا يمول المكن . وهذه مشكلة يسعى الصندوق الاجتماعى جاهدا إلى حلها بتوجيه نصيب الحكومة المصرية فى تمويل نشاط الصندوق ويمثل ١٧% من التمويل الكلى إلى حل مشكلة توافر الأماكن من خلال إنشاء مجمعات للصناعات الصغيرة للشباب ، ذلك أن توفير مكان بالنسبة لشاب يبدأ حياته خاصة فى ظل ارتفاع أسعار التملك تفوق قدرة المستفيد بكثير جدا .<sup>19</sup>

## ١ - مضمون الصندوق الاجتماعى للتنمية :

تم إنشاء الصندوق الاجتماعى للتنمية فى مصر بالقرار الجمهورى رقم ٤٠

لعام ١٩٩١ متضمنا التالى :

١ - يختص الصندوق الاجتماعى للتنمية بتعبئة الموارد المالية والفنية العالمية والمحلية للمعاونة فى تنمية الموارد البشرية ورفع المعاونة عن محدودى الدخل

بإعداد وتنفيذ مشروعات محددة لزيادة فرص العمل وتحسين المستوى المعيشى لهم ودعم برنامج الإصلاح الاقتصادى ( مادة ٢ ) .

٢ - تتكون موارد الصندوق من المنح والهبات والمبالغ التى ترد من الأفراد والحكومات الأجنبية والمؤسسات والمنظمات الدولية والإقليمية والمحلية لأغراض الصندوق ، والمبالغ التى تخصص له فى الموازنة العامة للدولة ( مادة ٣ ) .

٣ - تسرى على أموال الصندوق القواعد والأحكام المتعلقة بالأموال العامة وبالمراقبة عليها ، وللصندوق فى سبيل اقتضاء حقوقه اتخاذ إجراءات الحجز الإدارى ( مادة ٤ ) .

٤ - ينشأ حساب خاص للصندوق بالبنك المركزى المصرى ، ويكون الصصرف من أموال هذا الحساب وفقا للقواعد التى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء ويرحل الفائض من سنة مالية إلى أخرى ( مادة ٥ ) .

٥ - يتولى إدارة الصندوق مجلس برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من ينوبه ، وستة أعضاء بعضهم من الشخصيات العامة يتم تعيينهم لمدة ثلاثة سنوات قابلة للتجديد ، ويصدر بتشكيل المجلس وتنظيمه لسير العمل به قرار من رئيس مجلس الوزراء .

ويكون الصندوق أمانة فنية تتكون من أمين عام للصندوق والعدد اللازم من الموظفين . ويتولى الأمين العام تصريف شئون الصندوق وتنفيذ قرارات مجلس الإدارة وتمثيل الصندوق أمام القضاء وفى صلاته بالغير . ويصدر باختيار الأمين العام وباقى العاملين بهذه الأمانة وتحديد معاملتهم المالية قرار من رئيس مجلس الوزراء ( مادة ٦ ) .



٦ - يكون تنفيذ المشروعات التى يحددها الصندوق ويمولها من خلال الوزارات والأجهزة والمؤسسات والشركات المصرية بالدولة سواء من القطاع العام أو من القطاع الخاص ( مادة ٧ ) .<sup>20</sup>

## ٢ - موارد الصندوق الاجتماعى للتنمية :

بلغ مجموع المبالغ التى التزمت الدول الصديقة والمؤسسات الدولية بتقديمها الى الصندوق نحو ٢٠٢٠,٦ مليون جنيه ، منها نحو ٩٦٤,٦ مليون جنيهه فى صورة منح لا ترد ونحو ١٠٥٦ مليون جنيهه فى شكل قروض ، توزع كالتالى على الدول والجهات المقرضة والمائحة كما توزع فى الوقت نفسه على برامج ومشروعات الصندوق .<sup>21</sup>

الدول والهيئات المقرضة والمانحة (الممولة) للصندوق الاجتماعي  
على البرامج والمشروعات

(بالمليون جنيه)

سلسل	الدول والهيئات المقرضة والمانحة	القيمة التبادلية											البرامج والمشروعات						
		منح	قروض	مجموع	الائتمان العام	تممية الصناعة الصغيرة	تممية المجتمع	تكاليف المالية	النفق العام	المعاونة الفنية	مشروعات أخرى	مبالغ غير مخصصة							
١	منظمة الأديا	٠٠	٤٦٢	٤١٧,٠	١٣٢,٠	١٤٥,٢	٣٣,٠	٧٩,٢	٤٦,٢	١٣,٢	١٣,٢	٠٠							
٢	صندوق أبوظبي الوطني	٠٠	١٦٥	١٦٥,٠	٠٠	١٦٥,٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠							
٣	الصندوق الكويتي الوطني	٠٠	١٦٥	١٦٥,٠	٠٠	١٦٣,٤	٠٠	٠٠	٠٠	١,٦	٠٠	٠٠							
٤	الصندوق العربي للإسكان	٠٠	١٦٥	١٦٥,٠	٠٠	١٦٣,٤	٠٠	٠٠	٠٠	١,٦	٠٠	٠٠							
٥	لبنانيا	٠٠	٩٩	٩٩,٠	٤٩,٥	٤٩,٥	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠							
٦	سويسرا	٩٩,٠	٠٠	٩٩,٠	٢٨,٧	٣٠,٧	٦,٩	١٦,٨	٩,٩	٣,٠	٣,٠	٠٠							
٧	السوق الأوروبية المشتركة	٥٠٤,٩	٠٠	١٦٨,٣	١٦٨,٣	١٦٨,٣	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠							
٨	أمريكا	١٨١,٥	٠٠	١٨١,٥	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	١٨١,٥							
٩	مصر	١٤,٥	٠٠	١٤,٥	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	١٤,٥							
١٠	أيرلندا	١١,٩	٠٠	١١,٩	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	١١,٩							
١١	النمسا	١٦,٥	٠٠	١٦,٥	٠٠	٠٠	٠٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠							
١٢	البنمارك	٥,٠	٠٠	٥,٠	١,٢	١,٢	٠,٠	١,٠	١,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠							
١٣	بورتوريكا	٣٠,٧	٠٠	٣٠,٧	٨,٩	٩,٧	٢,٤	٥,٠	٢,٠	٧,٠	١,٠	٠,٠							
١٤	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي*	١٨,١	٠٠	١٨,١	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	١٨,١							
١٥	فرنسا	٣٣,٠	٠٠	٣٣,٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٣٣,٠							
١٦	السويد	٣٣,٠	٠٠	٣٣,٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٣٣,٠							
١٧	كندا	٩,٩	٠٠	٩,٩	٠٠	٠٠	٠٠	٩,٩	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠							
١٨	النرويج	٦,٦	٠٠	٦,٦	٣,٣	٣,٣	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠							
	المجموع	١٦٤,٦	١,٠٥٦	٢,٠٢٠,٦	٤٠٠,٢	٩٠٠,٢	٢١٩,٩	١١١,٩	٥٩,١	٢٠,١	٨٣,٢	٢٢٦,٠							

\* مخصص للأمانة العامة للصندوق للصرف منها على المرتبات والمصروفات العمومية

### ٣ - مهام الصندوق الاجتماعي للتنمية :

تتلخص مهام الصندوق في تعبئة الموارد المالية والفنية ، العالمية والمحلية، ثم استخدامها في تنفيذ برامج التي تتضمن مشروعات عديدة تساعد الفئات الأكثر احتياجاً وتخفف من وطأ إجراء الإصلاح الاقتصادي ( برامج التثبيث والتكيف الهيكلي ) وتوفر فرص عمل جديدة وحقيقية وسريعة ، بالإضافة إلى تحقيق التنمية الاجتماعية والبشرية ، وتنمية المؤسسات القادرة على الاحتفاظ باستمرارية برامج الصندوق ومشروعاته وذلك عن طريق دعم القدرات التنظيمية لهذه المؤسسات والارتقاء بمستوى أدائها الفني والإداري .

ويتولى إدارة الصندوق مجلس إدارة يرأسه رئيس مجلس الوزراء ، كما أن للصندوق لجنة تنفيذية تحت رئاسة نائب رئيس مجلس الوزراء ونائب رئيس مجلس الإدارة العامة لمتابعة تنفيذ سياسته العامة . كما أنه له أمانة فنية تتكون من أمين عام الصندوق وهيئة الموظفين ، ويقوم الأمين العام بإدارة هذه الأمانة وتصريف شئونها . وينفذ الصندوق برامج ومشروعاته من خلال جهات كفيلة ومنفذة كالأجهزة والوزارات والمؤسسات والشركات المصرية من القطاعين العلم والخاص وكذلك الجمعيات الأهلية والشعبية . ويستهدف الصندوق الاجتماعي أن يستفيد من خدماته الفئات التالية :

- ١ - الفئات الأكثر تأثراً ببرنامج الإصلاح الاقتصادي .
- ٢ - الطبقات الكادحة ومحدودة الدخل .
- ٣ - شباب الخريجين من الجامعات والمعاهد والمدارس .
- ٤ - العائدون المتضررون من حرب الخليج .
- ٥ - المرأة .
- ٦ - سكان المجتمعات الأقل نمو .
- ٧ - سكان المناطق المحرومة من الخدمات .

ويقدم الصندوق الاجتماعي خدماته إلى هذه المجموعات من خلال الجهات الوسيطة والكفيلة التي تقوم بتنفيذ المشروعات التي يمولها الصندوق . وبعبارة أخرى ، فإن الصندوق الاجتماعي للتنمية لا يتعامل مباشرة مع المستفيدين من خدماته ولكن من خلال بعض الجهات الوسيطة .

ويتعامل الصندوق الاجتماعي للتنمية في الأساس مع الجهات الثلاث التالية:

- ١ - الجهات الممولة ، أي الجهات التي تساهم في تكوين موارد الصندوق مثل المؤسسات الدولية والدول الصديقة والحكومة المصرية .
- ٢ - الجهات الكفيلة والوسيطة ، وهي حلقة الوصل أو التنظيم الوسيط في إدارة ومتابعة الأداء الكمي والفني لبرامجه ومشروعاته .
- ٣ - الجهات المنفذة ، وهي التي تقوم بتنفيذ مشروعات الصندوق وبرامجه حتى يمكن للفئات المستهدفة الاستفادة من برامجه ومشروعاته .

ويطبق الصندوق السياسات التالية في تعامله مع هذه الجهات الثلاثة :

- ١ - الجهات الممولة : يسعى الصندوق الاجتماعي إلى ترويج أهدافه وإنجازاته لدى الأفراد والحكومات الأجنبية والمؤسسات والمنظمات الدولية والإقليمية والمحلية بغرض تنمية موارده المالية والفنية . ومن المؤكد أن نجاح الصندوق في هذا المضمار إنما يتوقف على مدى كفاءته في تحقيق أهدافه ، ومدى احترامه للاتفاقيات التي تعقد مع الجهات الممولة ، ذلك أن الصندوق منوط به تنفيذ الاتفاقيات الدولية المبرمة بين الحكومة المصرية والدول الصديقة والمؤسسات الدولية التي توفر للصندوق موارده . ولهذا فمن الضروري أن تعمل الجهات المصرية الوسيطة على مساعدة الصندوق الاجتماعي في تحقيق هذا الهدف .

- ٢ - الجهات الكفيلة الوسيطة : يقوم الصندوق الاجتماعي بالترويج الاجتماعي لبرامجه ومشروعاته حتى يتيح الفرصة للجهات المختلفة للتقدم للقيام بدور الكفيل والوسيط بين الصندوق والمستفيدين من خدماته .

ويتم اختيار الجهات الكفيلة والوسيلة التي لديها القدرة على صياغة وتنفيذ المشروعات والبرامج التي تتفق وأهداف الصندوق طبقا لمعايير محددة لقياس قدرة وفاعلية هذه الجهات على تنفيذ برامج ومشروعاته ، وفقا للمواصفات والأهداف المطلوب تحقيقها من المشروع وفي الوقت المناسب بالتكلفة المناسبة . ويوفر الصندوق بدائل مختلفة من المعونة الفنية والمالية بما يناسب احتياجات الجهات الوسيطة وبما يضمن وصول خدمات البرامج والمشروعات إلى الفئات المستهدفة . ويجوز للصندوق أن يستعين بخبرات من خارج أمانته الفنية لتقديم المعونة الفنية لهذه الجهات الوسيطة .

٣ - الجهات المنفذة : لا يتعامل الصندوق مباشرة مع الجهات المنفذة للبرامج والمشروعات التي يمولها ، ولكنه يراقب ويتابع تنفيذ تلك البرامج والمشروعات عن طريق الجهات الكفيلة والوسيلة من خلال مكاتبه الإقليمية في أنحاء الجمهورية والتي تمكن الصندوق من التواجد الفعلي والتفاعل المستمر مع الجهات الوسيطة ، كما تمكنه من متابعة التقدم في تنفيذ برامج ومشروعاته .

ويتبع الصندوق الاجتماعي سياسات للتمويل والإقراض تحقق أعلى نسبة من أهدافه التنموية ، وتتنوع هذه السياسات لتشمل وتناسب مختلف الفئات المستهدفة وطبيعة المشروعات المطروحة للتمويل .

ويطبق الصندوق الاجتماعي معايير لتقييم وقبول نظام تمويل المشروعات المقدمة إليه من الجهات الوسيطة تتماشى مع أهداف الصندوق والإعتمادات الفنية للمشروعات وطبيعتها والاتفاقات الدولية المبرمة لتمويل الصندوق .

ويهدف الصندوق إلى تقديم قروض للمشروعات الإنتاجية التي تخلق فرصا سريعة للعمل ، ويتخذ الإجراءات اللازمة للتأكد من إمكانية توفير هذه الفرص ، كما يعطي الصندوق أفضلية نسبية لفرص العمل الدائمة عن تلك المؤقتة .

كما يمول الصندوق بأسلوب المنح المشروعات الخدمية التي تعمل على تحسين الظروف المعيشية والبيئية في المناطق والمجتمعات الأكثر احتياجاً ، والتي تمكن من توفير فرص عمل مؤقتة أو دائمة .

ويعطى الصندوق أولوية للمشروعات التي بها قدر مناسب من المشاركة الشعبية أو المساهمات المادية أو العينية من الفئات المستهدفة . وينفذ الصندوق ويطور مجموعة من السياسات الإجرائية للتعرف على احتياجات الفئات المستهدفة، ولضمان وصول خدماته إليها بسرعة .<sup>22</sup>

#### ٤ - برامج ومشروعات الصندوق الإجتماعي للتنمية :

يوجد للصندوق الاجتماعي للتنمية ستة برامج أساسية هي :

- ١ - برنامج تنمية المجتمع .
  - ٢ - برنامج الأشغال العامة والخدمات البلدية .
  - ٣ - برنامج تنمية المشروعات .
  - ٤ - برنامج تيسير مرونة العمالة .
  - ٥ - برنامج التنمية المؤسسية .
  - ٦ - برنامج الخدمات الأساسية للنقل العام .
- وفيما يلي عرض لهذه البرامج ومكوناتها من المشروعات .

١ - برنامج تنمية المجتمع : يهدف هذا البرنامج إلى تمويل المشروعات الإنتاجية التي تعمل على إتاحة التدريب ، وتوفير المعدات في مجال الصناعات اليدوية ، وتوزيع المنتجات ، والتصنيع الغذائي . كما يقدم الصندوق التمويل اللازم للخدمات الصحية والتعليمية وغيرها من أنشطة التنمية الاجتماعية .

ويهدف هذا البرنامج إلى إتاحة فرص عمل لزيادة دخل الفئات المستهدفة ، كما يهدف إلى تشجيع المشاركة الشعبية فى مجالات الأنشطة الإنتاجية وأنشطة التنمية الاجتماعية ، هذا فضلا عن دعم مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمرأة ، والربط بين الجمعيات غير الحكومية المحلية والعالمية وتستفيد الفئات التالية من هذه البرامج :

- الأسر ذات الدخل المنخفض
- الشباب المتعطلون عن العمل ، وكذلك العائدون من منطقة الخليج نتيجة حروب الخليج .
- الأطفال والنساء فى المناطق الفقيرة .

ويطبق فى اختيار المشروعات الداخلة فى برنامج تنمية المجتمع المعايير التالية :

- ١ - أن يدر المشروع دخلا .
  - ٢ - أن يوفر المشروع تمويلا وتسهيلا ائتمانيا لمحدودى الدخل .
  - ٣ - أن يخلق المشروع فرصا للتدريب .
  - ٤ - أن يتضمن المشروع مشاركة المرأة .
  - ٥ - أن يدعم المشروع القدرات الذاتية للمنظمات الخاصة والأهلية .
- ٢ - برنامج الأشغال العامة والخدمات البلدية : يتضمن هذا البرنامج مشروعات تحسين الطرق ، والصرف الصحى ، وكذلك أعمال الصيانة للمباني ، وتطهير قنوات الري ، وهى تلك المشروعات التى تستوعب عمالة كبيرة .

ويهدف هذا البرنامج إلى تحسين البنية الأساسية فى المناطق الأكثر احتياجا، وإلى استحداث نشاط دائم لصيانة المرافق العامة فى المناطق الأقل نموا، وإيجاد وظائف دائمة نتيجة لذلك . كما يهدف هذا البرنامج إلى إيجاد فرص عمل مؤقتة على نطاق واسع . وتستفيد من هذا البرنامج فى الأساس الفئات غير المتعلمة مثل :

- سكان المجتمعات الريفية الأكثر احتياجا .
- سكان المجتمعات والمناطق المحرومة من خدمات مياه الشرب والصرف الصحي بالقاهرة الكبرى .
- العمالة العاطلة بما فى ذلك العائدون من الخارج بسبب حرب الخليج .

وتطبق فى اختيار المشروعات الداخلة فى برنامج الأشغال العامة والخدمات البلدية المعايير التالية :

- ١ - أن يستخدم المشروع أسلوب العمالة الكثيفة .
- ٢ - أن يكون الأثر الاجتماعى للمشروع على البيئة إيجابيا .
- ٣ - أن تتوافر لدى الجهات الوسيطة القدرة والكفاءة الفنية والإدارية لتنفيذ المشروع .

ويمنح هذا البرنامج قروضا على النحو التالى : ١٠% للأسر المنتجة وللمبتدئين من الشباب ، و ١٤% لدعم المشروعات القائمة .

٣ - برنامج تنمية المشروعات : يقوم هذا البرنامج على إتاحة الائتمان والمعونة الفنية والتدريب بهدف تنمية وتطوير المشروعات الصغيرة القائمة لرفع إنتاجيتها وزيادة قدرتها على توفير فرص عمل جديدة ، وإلى إنشاء وإقامة مشروعات صغيرة جديدة توفر فرص عمل جديدة . ويستفيد من هذا البرنامج الفئات التالية :

- العمالة العاطلة .
- العائدون من دول الخليج بسبب حرب الخليج .
- الخريجون الجدد .
- المستثمرون القائمون .
- المرأة .



ويراعى في اختيار المشروعات التى تدخل فى نطاق هذا البرنامج المعايير

التالية :

- ١ - أن يوفر المشروع فرص عمل جديدة .
- ٢ - أن يستخدم المشروع التكنولوجيا المناسبة والمستحدثة .
- ٣ - أن تتميز منتجات المشروع بالجودة وسهولة التسويق .
- ٤ - أن تتوافر للمشروع الجدوى الفنية والاقتصادية المناسبة .
- ٥ - أن تتوافر للجهات الوسيطة القدرة الفنية والإدارية لتنفيذ المشروع .

٥ - برنامج تيسير مرونة العمالة وتنمية الموارد البشرية : يتضمن هذا البرنامج دراسة احتياجات تأهيل أو إعادة تدريب العمالة وتنفيذ البرامج اللازمة لذلك بهدف تمويل أنشطة توفر فرص العمل المطلوبة نتيجة تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادى ( برنامج التخصيصية ) ، وذلك عن طريق الجهات الكفيلة الوسيطة .

ويلاحظ أن بعض الدول الأجنبية التى تساهم فى تمويل الصندوق الاجتماعى تعطى أهمية خاصة لهذا البرنامج ، خاصة إذا ما تعلق الأمر بتوفير فرص عمل للعمالة التى قد يستغنى عنها نتيجة تحويل بعض المشروعات من القطاع العام إلى القطاع الخاص ( للتخصيصية ) . كما يهدف هذا البرنامج إلى تشجيع وتمويل برامج التدريب وإعادة التدريب لمساعدة الأفراد على الحصول على فرص عمل جديدة ، وكذلك تطوير الإمكانات المتاحة لتقديم خدمات المساعدة الفنية والترويج لها أو إلى تكييف أوضاع العاملين فى المشروعات القائمة التى تتأثر ببرنامج الإصلاح الاقتصادى . وتستفيد من هذا البرنامج الفئات التالية :

- العمالة العاطلة .
- العائدون من الخليج بسبب حرب الخليج .
- الخريجون الجدد .

ويراعى فى اختيار المشروعات التى تدخل فى نطاق هذا البرنامج المعايير

التالية :

- ١ - أن يوفر المشروع فرص عمل جديدة .
- ٢ - أن تكون برامج التدريب وإعادة التدريب فى المجالات التى يشهد عليها الطلب من العمالة .
- ٣ - أن تكون الجهات الوسيطة والكفيلة قادرة على تنفيذ المشروع .

٥ - برنامج التنمية المؤسسية : يشمل هذا البرنامج مساعدة المؤسسات المحلية على تنمية وتخطيط برامجها من خلال توفير المعلومات والبيانات ، وتطوير نظام للمعلومات من خلال الحاسبات الآلية ، كما يشمل أيضا تدريب العاملين فى الصندوق الاجتماعى للتنمية .

ويهدف هذا البرنامج إلى تقوية ودعم الأجهزة والمؤسسات الحكومية لتكون قادرة على مشاركة الصندوق فى تنفيذ برامجه . كما يهدف إلى تقوية ودعم الجمعيات الأهلية والخاصة ورفع مستوى أدائها الإدارى والتنظيمى .  
ومن أهم أهدافه أيضا ، دعم القدرات التنظيمية الداخلية للصندوق الاجتماعى بما يمكنه من تحقيق أهدافه بأعلى مستوى من الكفاءة والفاعلية .

ويستفيد من هذا البرنامج الفئات التالية :

- المنظمات والمؤسسات الحكومية العاملة فى مجال إعداد ومتابعة الخطط والبرامج الاقتصادية والاجتماعية .
- النقابات المهنية والعمالية والجمعيات الأهلية والشعبية والتعاونية .
- تجمعات وتنظيمات المرأة .
- الإدارة التنفيذية وموظفو الصندوق .

ويراعى فى اختيار المشروعات الداخلة فى نطاق هذا البرنامج المعايير

التالية :

- ١ - أن يرفع المشروع القدرات الإدارية والتنظيمية .
- ٢ - أن يوصل المشروع مهارات تخطيط المشروعات والبرامج والمهارات الضرورية لإدارة القروض والتسهيلات الائتمانية .
- ٣ - أن يؤدى المشروع إلى التدريب على التعامل مع المجموعات وعلى متابعة ورقابة المشروعات .
- ٤ - أن يرفع المشروع مهارات تحديد الفئات المستهدفة والمهارات الضرورية لتحديد خدمات المعونة الفنية والمالية .

٦ - برنامج الخدمات الأساسية للنقل العام : يهدف هذا البرنامج إلى تحسين وتطوير خدمات النقل العام الجماعى بالمراكز السكانية عالية الكثافة كما هو الحال بالقاهرة الكبرى والإسكندرية بغرض خدمة محدودى الدخل الذين يعتمدون على وسائل النقل العام . كما يهدف إلى تسهيل وتيسير حركة وانتقال محدودى الدخل فى وسائل النقل العام من وإلى أعمالهم حيث أن هؤلاء يتعرضون لقدر كبير من المعاناة عند استخدام الوسائل العامة للنقل .

وتعتبر الفئات المستهدفة من هذا البرنامج هم محدودى الدخل التى تعتمد على وسائل النقل العام بالقاهرة والإسكندرية كوسيلة وحيدة للانتقال .

ويراعى عند اختيار المشروعات الداخلة فى نطاق هذا البرنامج المعايير

التالية :

- ١ - المساهمة فى رفع مستوى أداء وسائل النقل الجماعى العام .
- ٢ - أن يوفر المشروع قطع الغيار ومستلزمات التشغيل التى تخدم أنواعا كثيرة من سيارات نقل الركاب وذلك بناء على تقدير حقيقى وواقعى للاحتياجات .

٣ - أن يلتزم المشروع بنظم لوائح المشتريات والتوريد الخاصة بالصندوق الاجتماعي .

٤ - أن يتوافر بالمشروع خطط تشغيل وتدريب وصيانة فعالة .

هذا وقد بلغ مجموع التعاقدات التي عقدها الصندوق الاجتماعي للتنمية بالنسبة لبرامجه نحو ٢,٧ مليار جنيه موزعة حسب أهمية هذه التعاقدات على النحو التالي خلال المرحلة الأولى :

مسلسل	البرامج حسب أهمية للتعاقدات	القيمة بالمليون جنيه	النسبة من أموال الجهات المانحة
١	برنامج تنمية المشروعات الصغيرة	١٤٠٠	٥٣
٢	برنامج التشغيل العامة	٦٢٣	٢٣
٣	برنامج تنمية المجتمع	٣٣٧	١٢
٤	برنامج تنمية الموارد البشرية		
٥	( التاهيل والتحول المهني )	١٦٣	٧
	برنامج التنمية المؤسسية	١٥١	٥
	المجموع	٢٦٧٤	١٠٠

• ويهدف البرنامج الأول ( تنمية المشروعات ) إلى توفير فرص عمل دائمة في المشروعات الصغيرة والمتناهية في الصغر الجديدة والقائمة عن طريق حزمة من المساعدات الفنية التي تقدمها المنظمات غير الحكومية والقروض التي يقدمها الصندوق من خلال البنوك التجارية .

• ويهدف البرنامج الثاني ( التشغيل العامة ) إلى مساعدة مشاريع التشغيل العامة الكثيفة العمالة في المجتمعات المحلية باستخدام مقاولين وموارد وعمالة محلية.

- ويهدف البرنامج الثالث ( تنمية المجتمع ) إلى تحسين الخدمات الاجتماعية (الصحة والتعليم) ودعم الأنشطة الإنتاجية فى المناطق ذات الدخل المنخفض بالعمل أساسا من خلال المنظمات غير الحكومية وجمعيات المجتمع المحلى .
- ويهدف البرنامج الرابع ( تنمية الموارد البشرية ) إلى مساعدة عمال القطاع العام الذين يتم الاستغناء عنهم نتيجة لإعادة هيكلة شركاته أو تحويلها إلى القطاع الخاص .
- بينما يهدف البرنامج الخامس ( التنمية المؤسسية ) إلى تقوية القدرات الإدارية والفنية للصندوق نفسه والجهات الوسيطة التى يعمل الصندوق مسن خلالها لمساعدتها على تحقيق أهدافها .
- هذا ويعمل برنامج تنمية المجتمع والأشغال العامة على تخفيف حدة الفقر بشكل مباشر . كما أن برنامج تنمية المشروعات له تأثير مباشر بشكل خاص فى قدرته على توفير فرص العمل .
- ويلتزم الصندوق بتوجيه الجزء الأكبر والأعظم من موارده عبر قنوات الجمعيات الأهلية وغيرها من القنوات الأهلية والتطوعية . وفى المرحلة الأولى تم توجيه ٥٦% من أموال الصندوق من خلال الجمعيات الأهلية والبنوك منها ٢٧% من خلال المحافظات و ١٠% من خلال الوزارات المركزية .<sup>23</sup>

#### ٥ - حياة أو عمر الصندوق الاجتماعى للتنمية :

ومن المسائل الحيوية التى يجب الإشارة إليها هنا هو حياة أو عمر الصندوق الاجتماعى للتنمية فى مصر . فكما هو معلوم أن هذا الصندوق كتنظيم خاص قد اتفق عليه كجزء من أدوات برامج التثبيت والتكيف الهيكلى لصندوق

النقد الدولي والبنك الدولي عن طريق هيئة التنمية الدولية ، وهو يمثل البعد الاجتماعى فى مسيرة الإصلاح الاقتصادى فى مصر . وما يجب التركيز عليه هنا هو أن هذا الصندوق قد وجد لى يعمل فى إطار عملية الإصلاح الاقتصادى فى مصر والتي تبلورت بكل الوضوح منذ أوائل عام ١٩٩١ ، إذ أن عملية الإصلاح الاقتصادى يصعب نجاحها إلا إذا وضع أمامها وبجانبها فى نفس الوقت علاج المشكلات الاجتماعية الكبيرة التى تحيط بها وقد تنفعها وقد تعوقها ، خاصة فإن بعض المسائل التى سعى الصندوق إلى معالجتها هى فى واقع الأمر مسائل تعوق من عملية الإصلاح الاقتصادى أكثر مما تسرع بها .

ومن هنا نشأ الصندوق الاجتماعى للتنمية فى مصر ، إذ أن فكرة إنشائه قد قامت لمواجهة الآثار السلبية لبرامج التثبيث والتكثيف الهيكلى وعلى الأخص مواجهة مشكلة البطالة فى مصر بكل أنواعها : البطالة المتراكمة الناشئة نتيجة تزايد قوة العمل بسبب الزيادة السكانية ، والبطالة الناشئة عن حرب الخليج ، بالإضافة إلى تلك البطالة التى تنتج عن برامج الإصلاح الاقتصادى وعلى الأخص برنامج التخصيصية وكذلك برنامج تحرير التجارة . وبناء على ذلك فإن مهمة الصندوق الأساسية مرتبطة وجودا أو عدما بمشكلة علاج البطالة فى الاقتصاد المصرى ، وأن أى تحميل لهذا الصندوق بأعباء أخرى لا ترتبط بمشكلة علاج البطالة هى فى واقع الأمر خارجة عن دليعة هذا الصندوق كما أنها ليست واردة فى نظامه أو متفق عليها مع الدول المانحة للمنح والقروض الميسرة لهذا الصندوق . وعلى ذلك فإن الصندوق الاجتماعى للتنمية فى مصر لا يعدو من كونه تنظيم يعبر به مشكلة معينة وهى مشكلة علاج البطالة فى مصر ، حيث أن المنح والقروض الميسرة التى قدمتها الدول المانحة للصندوق لن تستمر فيما بعد وإنما سوف تختفى بانتهاء مشكلة علاج البطالة . وقد يستمر الصندوق فترة مناسبة قد تصل فى حدود نحو عشرة سنوات وأظن أن هذا متفق عليه أو على الأقل المتوقع من الصندوق بنظامه الحالى وهذه الفترة قد أشرقت على الانتهاء أو انتهت بالفعل . 24

وعلى ذلك يمكن للحكومة المصرية أن تراجع نفسها : هل الصندوق مازال له دور يلعبه ، أم لا ، فإذا كان له دور فسوف يستمر بطريقة أو بأخرى وإذا لم يكن له دور فليس من المتوقع أن يستمر ، وإن كان من المشاهد في الآونة الراهنة أن الصندوق الاجتماعي للتنمية في مصر وإن كان قد أنشئ في بادئ الأمر كمؤسسة مؤقتة لعلاج الآثار الجانبية لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلي والأخص علاج مشكلة البطالة بكل أنواعها وعلى الأخص تلك التي تنشأ عن برنامج التخصيصية وبرنامج تحرير التجارة ، ولكنه تحول تدريجيا ليصبح له وضع دائم أو على الأقل شبه دائم .

الملحق

الرؤيا الجديدة للبنك الدولي  
عن دور الدولة في عالم متغير



## مقدمة :

تسلط الأضواء فى العقود الحالية وعلى الأخص فى عصر العولمة على دور الدولة فى الاقتصاد ، فتدفع التطورات الجارية بعيدة المدى الدول على مختلف مستوياتها الاقتصادية كما تدفع الاقتصاد العالمى إلى إعادة النظر فى دور الدولة وما يجب أن تقوم به أو لا تقوم به وأفضل السبل إلى تحقيق ذلك .

لقد كشف النصف الثانى من القرن العشرين منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية أن العمل الحكومى له منافع كثيرة كما أن له حدود يجب ألا يتجاوزها ولا سيما فى مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى البلاد . فقلد ساعدت الحكومات فى تحقيق تحسن ملموس وواضح فى مجالات الخدمات الأساسية وعلى الأخص فى التعليم والصحة وما نتج عنها من الحد من التفاوت الاجتماعى بين طبقات الشعوب ، وعلى العكس فقد قادت بعض الأنشطة الحكومية إلى بعض النتائج غير المرغوب فيها . وعلى الرغم من أن الحكومات قد قامت بأعمال مثمرة ونافعة فى الماضى فى بلادها ، فإن الكثيرين من المفكرين الاقتصاديين والاجتماعيين وغيرهم يخشون من أن هذه الحكومات قد لا تستطيع فى العقود القادمة من القرن الحادى والعشرين أن تتواءم مع متطلبات الاقتصاد العالمى المنتجة بقوة نحو العولمة .

وهناك عدد من مصادر القلق الجديدة والكثيرة والمتشعبة تتعلق بدور الدولة فى الاقتصاد ، غير أن هناك أربعة تطورات حديثة زادت بشكل خاص من هذا القلق يمكن إيرادها فى التالى :

- انهيار اقتصاد الاتحاد السوفيتى السابق والذى كان يعرف بالاقتصاد المركزى أو اقتصاد السيطرة والأمر ، وكذلك تفكك الاقتصاديات الاشتراكية فى دول أوروبا الوسطى والشرقية .

• الأزمة الاقتصادية التي تواجه دولة الرفاه أو الاشتراكية الديمقراطية في معظم دول العالم الصناعي المتقدم ذات الاستقرار الاقتصادي .

• الدور المهم الذي اضطلعت به الدولة في اقتصاديات دول شرق آسيا والتي حققت ما يعرف بالمعجزة الاقتصادية .

• الانهيار الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الذي حدث في بعض الدول كما هو الحال بالنسبة إلى ليبيريا والصومال ، والانفجارات والطوارئ ذات الطبيعة الإنسانية التي حدثت في مناطق مختلفة من العالم .

ولقد كان الفاعل المحدد في هذه التطورات المتضاربة هو فاعلية الدولة . فوجود الدولة الفعالة هو ضروري لتوفير السلع والخدمات وكذلك القواعد والمؤسسات التي تسمح للسوق بالازدهار ولأفراد المجتمع أن يعيشوا حياة أكثر يسرا وعلمًا وصحة ورفاهية ، وبدون هذه الدولة يتعذر تحقيق التنمية المستدامة والمستمرة بشقيها الاقتصادي والاجتماعي . ولقد قال الكثير من المفكرين الاقتصاديين والاجتماعيين آراء مماثلة لهذه الرؤيا خلال النصف الأول من القرن العشرين قبل الحرب العالمية الثانية ، ولكن آراءهم كانت تعني في ذلك الحين أن التنمية الاقتصادية والاجتماعية تقع على رأس الأولويات ، وأن الدولة يجب أن تضطلع بها وتقوم بها . غير أن الخبرة التي تحققت منذ ذلك الحين وخلال النصف الثاني من القرن العشرين قد توصلت إلى نتيجة هامة مفادها أن للدولة دورها المحوري في عملية التنمية ، ولكن هذا الدور لا يقوم على أساس أنها الجهة التي تقوم مباشرة بتحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي في البلاد ولكن هذا الدور يقوم على أساس أنها الشريك العامل والمحفز لتحقيق هذا النمو ، أي أنها الأداة الرئيسية التي تعمل على تيسير التطورات لتحقيق التنمية المستدامة والمستقرة .

وتختلف العوامل التي تحقق فاعلية الدولة اختلافا كبيرا عبر الدول التي تمر بمراحل مختلفة من التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، فما يصلح فسي دولة متقدمة قد لا يصلح في دولة أخرى في المراحل الأولى من التقدم . وحتى بين الدول التي في نفس المستوى من النمو والدخل القومي ، فإن الاختلاف في الحجم والتكوين الثقافي والعرقى والنظام السياسي يجعل من كل دولة كيانا فريدا له ملامحه الخاصة وعوامله المتميزة التي تحقق فاعلية الدولة .

لكل هذه الاعتبارات خصص البنك الدولي World Bank تقريره السنوي عن التنمية في العالم World Development Report عن عام ١٩٩٧ ، وهو التقرير العشرون في سلسلة هذه التقارير السنوية لدور الدولة وكفاءتها في عالم متغير State in Variable World .

وبما لا شك فيه أن قضية دور الدولة في الاقتصاد تشغل مكانا متقدما وبارزا في جدول أعمال الدول النامية والدول الصناعية المتقدمة على السواء ، وعلى الأخص في ظل الرؤيا التي تحدث عنها الكثير من المفكرين الاقتصاديين والاجتماعيين والسياسيين في عصرنا الحاضر والتي تتلخص في أن الدرس المستفاد من العقود القليلة الماضية هو أن الدولة لم تستطع أن تقسى بوعودها ، فالاقتصاديات التي تمر بمرحلة انتقال اضطرت إلى إجراء تحول حاسم نحو اقتصاد السوق ، واضطر كثير من دول العالم النامي إلى مواجهة فشل استراتيجيات التنمية التي تسيطر عليها الدولة ، وحتى الاقتصاديات المختلطة في العالم الصناعي رأت في مواجهة فشل التدخل الحكومي أن تتجه بقوة في اقتصادها المختلط نحو آليات السوق ، لدرجة أن توصل هؤلاء المفكرين بعضهم أو كلهم إلى حيلة هامة وهي أن الدولة يجب أن تقوم بأقل دور ممكن لأن مثل هذا الدور لا يترتب عليه إضرار وإن كان أيضا لا يحقق خيرا كثيرا .

ولا شك أن هذه الرؤيا المتطرفة تتعارض مع نماذج وثمرات النجاح فى التنمية العالمية سواء كان ذلك فى التطورات التى حدثت خلال القرن التاسع عشر أو فى تطورات التنمية فيما بعد الحرب العالمية الثانية فى دول المعجزة الآسيوية. فهذه النماذج من الدول لم تأخذ بنهج الدولة التى تلعب أقل دور ممكن ، بل أثبتت التنمية فيها أنها تحتاج إلى دولة فعالة تقوم بدور الحافز والمساعد للتطور وتشجع أنشطة دوائر الأعمال الخاصة والأفراد وتقوم بدور المكمل لها .

إن التجربة قد أثبتت أن التنمية التى تسيطر عليها الدولة قد فشلت ، كما أثبتت هذه التجربة أن التنمية التى تتم بدون تدخل الدولة هى الأخرى قد فشلت . ولا شك أن هذه الحقيقة تصل إلينا واضحة وضوح الشمس والقمر من خلال معاناة سكان دول العالم التى انهارت اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا ، كما أثبت لنا التاريخ الاقتصادى مرارا وتكرارا أن الحكومة الجيدة ليست من قبل الترف بل هى ضرورة وحيوية ، فبدون دولة فعالة يتعذر تحقيق التنمية المستدامة المستقرة بشقيها الاقتصادى والاجتماعى ، كما علمنا هذا التاريخ الاقتصادى من تجاربه قريبة العهد أن التنمية ليست مجرد الحصول على المدخلات الاقتصادية والتكنولوجية الصحيحة ، وإنما هى أيضا تعنى البنية المؤسسية الداعمة لها ، أى تلك القواعد التى تحدد كيفية استخدام تلك المدخلات . كذلك فإن دور الدولة فى إنفاذ حكم القانون لتعزيز المعاملات فى السوق لا غنى عنه حتى تتمكن الدولة من الإسهام فى التنمية بقوة أكثر فاعلية .

وتكثر وتتنوع الطرق والوسائل المؤدية إلى خلق الدولة القوية والفعالة ، غير أن تقرير البنك الدولى سالف الذكر عن دور الدولة فى عالم متغير لا يطرح وصفا واحدة لإصلاح هذا الدور على امتداد دول العالم ، ولكنه يهتدى الإطار لتوجيه الجهود فى صورة استراتيجية تتكون من شقين :

• الشق الأول ، وهو تركيز أنشطة الدولة في المجالات التي تتلاءم مع قدرتها ، إذ أن كثيرا من الدول تحاول أن تفعل أكثر مما تستطيع وبموارد غير كافية ، وبقدرة محدودة ، في حين أنه إذا تحسن تركيز جهد الدولة في المجالات أو الأنشطة العامة التي لا غنى عنها للتنمية فإن ذلك يزيد من قدرتها وفعاليتها .

• الشق الثاني ، وهو البحث بمرور الزمن عن وسائل لتحسين قدرة الدولة وذلك عن طريق تنشيط المؤسسات العامة والآليات التي تبعث في الموظفين العموميين الحافز على أداء عملهم بصورة أفضل وبمزيد من المرونة ، مع وضع الضوابط التي تحول دون الإسلوب التحكمي ومنع الفساد .

وعلى الرغم من التنوع الشديد في الظروف والأحوال بين الدول ، فمن الضروري الإشارة إلى أن الدولة القوية والفعالة لها بعض السمات المشتركة ، منها طريقة تحديد الحكومة للقواعد التي تدعم المعاملات الخاصة وتعزز المجتمع المدني بشكل واسع ، ومنها موقف الحكومة نفسها من القواعد الموضوعية وتصرفها بطريقة يمكن التمويل عليها والتنبؤ بها وتساعد في مكافحة الفساد .

وفي هذا الخصوص يشير تقرير البنك الدولي موضع البحث بأنه لن يكون من السهل بناء دولة أكثر قوة وفعالية تعمل على دعم التنمية المستدامة والمستقرة وتسعى إلى الحد من ظاهرة الفقر في المجتمع ، إذ سيقابل ذلك أناس عديدون أو فئات عديدة لها مصالح قوية في إبقاء الدولة على ما هي عليه مهما بلغت تكلفة ذلك بالنسبة لرخاء البلد في مجموعه . ويحتاج التغلب على مقاومة هؤلاء الناس أو هذه الفئات إلى وقت وإلى جهد سياسي .

ويعتقد البنك الدولي في تقريره عاليه بأن الطريق إلى إصلاح الدولة يتطلب اتساع طرق الإصلاح وعلى أن تكون على خطوات متعاقبة ، كما يتطلب خلق الآليات الكفيلة بتعويض الخاسرين . وحتى في أسوأ الظروف يمكن للخطوات

الصغيرة التي تهدف إلى تحديث دولة أكثر فاعلية أن يتولد عنها نتائج طيبة فى مجال الرخاء الاقتصادى والاجتماعى فى المجتمع .

وخلاصة القول فإننا إذ ندخل القرن الحادى والعشرين فإن التحدى الخالص بدور الدولة لا يتمثل فى إنقاص هذا الدور بحيث يغدو قليل الأهمية ، ولا فى توسع هذا الدور بحيث تسيطر على الأسواق وعلى المجتمع المدنى ، وإنما يتمثل هذا الدور فى البدء فى اتخاذ الخطوات والسياسات الكفيلة بخلق دولة أكثر قوة وفاعلية حتى ولو كانت هذه الخطوات والسياسات صغيرة فى البداية .

هذا مع العلم أن حجم ونطاق الإنفاق الحكومى قد اتسع اتساعا هائلا خلال القرن العشرين فى الدول الصناعية المتقدمة ودول العالم النامى على حد سواء . فقد عمدت الدول الصناعية إلى توسيع نطاق دولة الرفاه فى الولايات المتحدة الأمريكية ودولة الاشتراكية الديمقراطية فى أوروبا الغربية ، كما تبنى جانب كبير من دول العالم النامى إستراتيجيات التنمية المركزة على سيطرة الدولة ، وكانت المحصلة توسعا هائلا فى حجم ومجالات الإنفاق الحكومى فى كل أنحاء العالم . وقد بلغ إنفاق الدولة فى نهاية القرن العشرين (١٩٩٥) نحو نصف الناتج المحلى الإجمالى GDP فى الدول الصناعية المتقدمة والمستقرة وعلى الأخص دول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية OECD وذلك مقابل ١٠% من الناتج المحلى الإجمالى فى بداية القرن (١٩١٣) ونحو ٢٠% قبل الحرب العالمية الثانية (١٩٣٧) . كما بلغ إنفاق الدولة فى العالم النامى نحو ٣٠% فى نهاية القرن العشرين (١٩٩٠) وذلك مقابل ١٨% فى منتصف القرن (١٩٦٠) ونحو ٣٢% فى بداية الخمس الأخير من هذا القرن (١٩٨٢) .

ومن النقاط المهمة التى يبرزها التقرير أن القدرة والكفاءة ليستا بشيء واحد . فمن البديهي أن الدولة الأكثر قدرة قد تكون هى الدولة الأكثر كفاءة ، غير أن القدرة والكفاءة ليستا شيئا واحدا . فوصف القدرة عندما يطلق على الدولة فإنه يعنى قدرة الدولة على أن تنفذ وتدعم الأعمال الجماعية بكفاءة مثل الحفاظ على

القانون والنظام العام وإقامة البنية الأساسية الضرورية ورعاية الصحة العامة والتعليم العام إلى آخره . أما الكفاءة فهي نتيجة استخدام هذه القدرة لتلبية احتياجات وطلبات المجتمع من السلع والخدمات العامة أو الاجتماعية . وربما تكون الدولة قادرة ولكنها لا تتصف بالكفاءة إذا كانت لا تستخدم قدرتها لصالح المجتمع .

والطريق إلى دولة أكثر كفاءة - وإن لم يكن طريقا خطيا - هو عملية تتم في الأرجح على مرحلتين : ففي المرحلة الأولى وهي التي ينبغي أن تركز الدولة على ما تملكه من قدرة على إنجاز المهام التي تستطيع النهوض بها والتي ينبغي ألا يشغلها شاغل عن النهوض بهذه المهام . ثم تأتي المرحلة الثانية والتي تتضمن تركيز الجهود على بناء القدرة . وهذه المرحلة الأخيرة لا تأتي بين عشية وضحاها حيث أن بناء القدرة يحتاج إلى المزيد من الوقت . والطريق المؤدى إلى مزيد من الكفاءة يمر أولا بالتركيز على المهام الضرورية وتعزيز القدرة المحدودة للدولة عن طريق المشاركة مع مجتمع نواصر الأعمال والمجتمع المدني ، وعند ذلك تستطيع الدولة أن تنتقل بالترتيب لتعزيز القدرة بمرور الوقت ، وعلى ذلك يمكن أن تتقابل القدرة مع الكفاءة في الدولة .

هناك نقطة أخرى أبرزها التقرير وهي الارتباط بين المصادقية والاستثمار والنمو . فقد أجرى بحث على منظمى المشروعات المحليين في نحو ٧٠ دولة - أخذا القياس في ذلك الإطار المؤسسى لدول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية في الميدان الاقتصادى ذات الدخل المرتفع على النحو الذى يراه منظمو المشروعات من القطاع الخاص والذى يرمز إليه برمز المصادقية - . وقد تبين من هذا البحث أن كثيرا من الدول التى تؤدى وظائفها الجوهرية بصورة سيئة بحيث تفشل فى ضمان سيادة القانون والنظام وحماية الممتلكات وتطبيق القواعد والسياسات على نحو يمكن التنبؤ به ، مثل هذه الدول لا تتمتع بالمصادقية وبالتالي يتأثر الاستثمار والنمو فيها بالسلب . أى أن هناك ارتباطا قويا بين الدولة من حيث المصادقية

وبين سجلها في الاستثمار والتنمية . ومن هنا فإن مصداقية الدولة هي التي تحدد السلوك الاستثماري وبالتالي النمو في تلك الدولة .

وبالإضافة إلى ذلك فقد أبرز التقرير ملخصاً لأهم السمات والتحديات المتعلقة بتحسين كفاءة الدولة في أقاليم نامية مختلفة يضم كل إقليم عدداً من الدول التي تختلف تجاربها اختلافاً بينا وكبيراً على النحو التالي :

- يعاني كثير من الدول الأفريقية جنوب الصحراء من أزمة في كيان الدولة هي أزمة قدرة . والأولية العاجلة لهذه الدول هي إعادة بناء كفاءة الدولة عن طريق إعادة نظر شاملة في المؤسسات العامة وإعادة تأكيد حكم القانون وفرض ضوابط لها مصداقيتها على إساءة استخدام سلطة الدولة . وعندما تكون العلاقات بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني علاقات هشة وغير متطورة ، فإن الأمر يتطلب أول ما يتطلب تحسين أداء الخدمات العامة والجماعية المشاركة الوثيقة مع القطاع الخاص والمجتمع المدني .

- لا تعتبر قدرة الدولة في معظم دول شرق آسيا مشكلة ، ولكن قدرة الدولة على التغيير استجابة للتحديات الجديدة التي تواجه المنطقة هي التي سستلعب دوراً حاسماً في استمرار نجاحها الاقتصادي .

- أما المسألة الرئيسية في جنوب آسيا فهي الإفراط في التنظيم ، وهي سبب ونتيجة في نفس الوقت نتيجة الزيادة في عدد الموظفين العموميين ، وهو سبيل مؤكد لانتشار الفساد . ومن المنتظر أن يكون تبسيط التنظيمات وإصلاح المنشآت العامة وما ينشأ عن ذلك من تضيق لدور الدولة مهمة معقدة وصعبة سياسياً .



• مازالت مهمة إعادة توجيه الدولة نحو ( الإمساك بالدفة وليس التجديف ) بعيدا عن التحقيق في دول أوربا الوسطى والشرقية . ولكن معظم تلك الدول قد حققت بعض التقدم وهي في طريقها لتحسين القدرة والخضوع للمساءلة .

• إن انخفاض قدرة الدولة في كثير من دول كومنولث الدول المستقلة يمثل عبء خطيرة ومتزايدة في سبيل تحقيق مزيد من التقدم في معظم مجالات السياسات الاقتصادية والاجتماعية . ومازالت إعادة توجيه الدولة يحتاج إلى مرحلة مبكرة . وقد ظهرت مجموعة من المشاكل الحادة نتيجة للانقار العام إلى الخضوع للمساءلة والشفافية .

• أسفرت اللامركزية في السلطة في الإنفاق المقترنة بنشر الديمقراطية في أمريكا اللاتينية عن إحداث تغيير ملموس في المشهد السياسي المحلي بحيث أطلق عليه البعض اسم ( الثورة الهادئة ) . وقد بدأ يظهر في المنطقة نموذج جديد للحكومات ، ولكن الأمر يتطلب أيضا مزيدا من الاهتمام بإصلاح النظم القانوني والخدمة المدنية والسياسات الاجتماعية .

• تعد البطالة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أكبر المشاكل الاقتصادية والاجتماعية ، وهي تجعل إنقاص حجم الحكومة مهمة صعبة للغاية في تلك الدول . ونظرا لكثرة الصعوبات السياسية والاجتماعية في تلك الدول وإن كان التغلب عليها ليس بالأمر المتعثر ، فإن أحد المناهج المباشرة بالخير في تلك الدول هو البدء في تحقيق لا مركزية خدمات مختارة ، والتركيز على إصلاح منشآت الدولة في المدى القصير ، على أن يجرى الإعداد لتطبيق إصلاحات واسعة على المدى الطويل .

ويقع تقرير البنك الدولي عن التنمية عن عام ١٩٩٧ والمخصص لدور الدولة وكفاءتها في عالم متغير تحت أربعة مباحث رئيسية وهي :

- ١ - إعادة التفكير فى الدولة فى كل أنحاء العالم .
- ٢ - الموازنة بين الدور والقدرة .
- ٣ - بعث الحيوية فى مؤسسات الدولة .
- ٤ - إزالة العقبات أمام التغيير التى تحول دون إصلاح الدولة .

وهو ما نستعرض خلاصة كل بحث من هذه المباحث الحيوية بما يجب أن يكون عليه دور الدولة فى عالم متغير . 1 ، 2 ، 3

## الفصل الأول

### إعادة التفكير فى الدولة فى كل أنحاء العالم

#### ١ - تطور دور الدولة الاقتصادى عبر التاريخ :

إن العالم يتغير وتتغير معه أفكارنا عن دور الدولة فى التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وذكرونا الاهتمام المتزايد اليوم بدور الدولة بما حدث فيما مضى عندما كان العالم خارجا لتوه من ويلات الحرب العالمية الثانية ، وكان جانب كبير من العالم النامى لا يزال فى خطواته الأولى نحو الاستقلال . فقد خرجت معظم الدول النامية من المرحلة الاستعمارية بإيمان راسخ بتحقيق التنمية الاقتصادية تحت سيطرة الدولة ، بمعنى أن تقوم الدولة بتعبئة الموارد والناس وتوجيههم نحو النمو السريع ونحو القضاء على المظالم الاجتماعية . وكانت سيطرة الدولة على الاقتصاد وفقا لنموذج الاتحاد السوفيتى عنصرا أساسيا فى تلك الاستراتيجية . وفى ذلك الحين بدا أن التنمية تمثل تحديا يسهل مواجهته ، وهو فى الأساس تحد تقنى . وكان التصور السائد أن المستشارين الأكفاء والخبراء الفنيين سيضعون سياسات جيدة ، ثم تقوم الحكومات الرشيدة بتنفيذها لتحقيق خير المجتمع . وكان التدخل الذى تقوم به الدولة لاحقا للفشل السابق للأسواق فيما عرف بالكساد العظيم ، ومنح تردى الأسواق هذا الدولة دورا محوريا . وكان جزء أساسى من تلك الاستراتيجية الأخذ بالتخطيط المركزى ، والتدخل التصحيحي فى تخصيص الموارد ، وتدخل الدولة بقوة فى تنمية وحماية الصناعات الوليدة . وأضيفت القومية الاقتصادية إلى ذلك المزيج ، وشجعتها إقامة منشآت الدولة وتشجيع القطاع الخاص المحلى . وبحلول الستينات باتت الدولة - أية دولة - مشتركة فى كل جانب تقريبا من جوانب الاقتصاد : فى إدارة الأسعار ، والتدخل المتزايد فى تنظيم سوق العمل والصرف الأجنبى وأسواق المال . وقد أتيحت فى وقتها كل الإمكانيات للمرونة فى تنفيذ السياسات التى يرسمها التكنوقراطيون ، ورؤى أن المعاملة عن طريق

المساءلة عن طريق المراجعات والموازنات عمل معقد ومرهق لا حاجة له . وبحلول السبعينيات بدأت تظهر تكاليف هذه الاستراتيجية ، ذلك أن الافتراضات الأساسية التي قامت عليها تلك الرؤيا للعالم كانت - بمعيار وقتنا الحالي - مفرطة في التبسيط .

وقد حدث في عدد قليل من الدول أن تحققت فعلا درجة ما من التقدم على النحو الذى توقعه التكنوقراطيون ، ولكن النتائج اختلفت عن ذلك فى كثير من الدول ، إذ شرعت الحكومات فى تنفيذ مشروعات كثيرة وكبيرة أقرب إلى الخيال منها إلى الواقع ، وكف المستثمرون من القطاع الخاص أيديهم بسبب عدم اطمئنانهم إلى السياسات العامة أو عدم تأكدهم من استمرارية سياسات القادة ، أو لأنك القادة الأقوياء الذين تصرفوا كما يترأى لهم . وأصبح الفساد متوطنا ، وتعمرت التنمية ، واستمر الفقر .

لقد اتضح الآن أن عدم اليقين هو مصدر أكبر ضرر تلحقه الدولة بالمجتمع. فإذا كانت الدولة تغير القواعد كثيرا - أو لا توضح القواعد التى ستتصرف بموجبها - فإن دوائر الأعمال والأفراد لن يمكنهم التأكد اليوم مما إذا كان الغد سيكون مربحا أو غير مربح ، وعملهم الشرعى اليوم سيظل كذلك أم لا . وحينئذ سيأخذون باستراتيجيات مكلفة لتأمين أنفسهم ضد مستقبل غير واضح لهم وذلك بالدخول مثلا فى الاقتصاد غير الرسمى ، أو إرمال رأس المال إلى خارج الدولة ، وكل هذا يعوق التنمية .

فخلال القرن العشرين اتسع حجم الحكومة ونطاق تدخلها اتساعا هائلا ، خاصة فى الدول الصناعية . وكانت هناك ثلاثة أسباب للتوسع الذى حدث بعد الحرب العالمية الأولى . كان السبب الأول هو الثورة الروسية عام ١٩١٧ التى ألغت الجانب الأكبر من الملكية الخاصة هناك ، وجعلت الدولة مسيطرة على كافة نواحي النشاط الاقتصادى عن طريق التخطيط المركزى . وكان السبب الثانى هو

نتيجة لأزمة الكساد العظيم الذى وقع فى الثلاثينيات وأحدث دمارا هائلا فى العالم غير الشيوعى . وكان السبب الثالث هو التفكك السريع للإمبراطوريات الأوربية فى أعقاب الحرب العالمية الثانية . ونتيجة لتزايد الثقة بالحكومات فى أعقاب الحرب العالمية الثانية أصبحت مطالبة بتحقيق المزيد . واتجهت الاقتصاديات الصناعية إلى توسيع نطاق دولة الرفاهية ، وتبنى جانب كبير من العالم النامى استراتيجيات التنمية المعتمدة على سيطرة الدولة . وكانت النتيجة توسعا هائلا فى حجم الحكومة وتشعب مجالات عملها فى كل دول العالم .

ودار النموذج السائد فى فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية حول ثلاثة أفكار أساسية ، تمتعت كلها بتأييد واسع النطاق إن لم يكن شاملا . وظل هذا التوافق فى رأى القائم على ثلاثة أعمدة دون تغيير تقريبا حتى وقوع صدمة البترول الأولى فى عام ١٩٧٣ . وكانت هذه الأعمدة الثلاثة هى: أولا: كانت هناك حاجة إلى توفير مساعدات الإعانة لمن تعرضوا لفقد دخلهم بصورة مؤقتة أو تعرضوا لصور أخرى من الحرمان . وثانيا : كان هناك استحسان لقيام اقتصاد مختلط يجمع بين العام والخاص ، مما كان يعنى فى حالات كثيرة تأمين نطاق من الصناعات الاستراتيجية . وثالثا : كانت هناك حاجة إلى تنسيق سياسات الاقتصاد الكلى ، على أساس أن السوق وحدها لا تستطيع أن تحقق نتائج مستقرة للاقتصاد الكلى تتفق مع أهداف الأفراد . وبمرور الوقت ، أصبحت أهداف ، سياسة الاقتصاد الكلى تحدد صراحة على أنها : العمالة الكاملة ، واستقرار الأسعار ، وتوازن ميزان المدفوعات . حتى بلغ إنفاق الدولة فى أواخر التسعينات من القرن العشرين ما يقرب من نصف إجمالى الدخل فى الدول الصناعية المستقرة ، وحوالى الربع فى الدول النامية . ومع التزايد فى نفوذ الدولة انتقل التركيز من الجوانب الكمية إلى الجوانب النوعية ، من حجم الدولة فى حد ذاته ونطاق تدخلها إلى فاعليتها فى تلبية احتياجات الجمهور .

وكما كان الحال فى أعقاب الحرب العالمية الثانية فإن الاهتمام المتجدد اليوم بدور الدولة تبع من أحداث مثيرة فى الاقتصاد العالمى ، أسفرت عن تغيير جوهرى فى البيئة التى تعمل فيها الدولة . وقد أدى التكامل العالمى للاقتصاديات ، وانتشار الديمقراطية ، إلى تضيق نطاق السلوك التحكمى والعشوائى . وأصبح من الواجب أن تكون الضرائب وقواعد الاستثمار والسياسات الاقتصادية أكثر مرونة وديناميكية مع مؤشرات الاقتصاد العالمى الذى اكتسب طابعا كوكبيا . وقد أتاح التقدم التكنولوجى فرصا جديدة لتجزئة الخدمات والسماح بدور أكبر للأسواق . وكان معنى هذه التغييرات وجود دور للحكومة جديد ومختلف ، فهى لم تعد المورد الوحيد للخدمات بل غدت ميسرة لها ومنظمة لتقديمها . وخضعت الدولة للمنافسة حتى فى المجالات التى كان يبدو من قبل أنها تحقق فيها أداء طيبا . فدولة الرفاهية فى الدول الصناعية باتت ذات تكلفة عالية ، وعليها أن تتخذ خيارات صعبة بشأن الخدمات والمنافع التى يتوقع المواطنون أن توفرها لهم . وعندما ضاقت الأسواق - الداخلية والعالمية - وضاق المواطنون بضعف الدولة ، أصبحوا يتمسكون - وذلك غالبا عن طريق المنظمات غير الحكومية NGO'S - بضرورة الشفافية فى سلوك الحكومة ، وبضرورة إحداث تغييرات أخرى تزيد من قدرة الدولة على الوفاء بالأهداف الموكولة إليها .

أما فى الدول النامية فقد وصلت المطالبة بزيادة الكفاءة الحكومية إلى حد الأزمة ، حيث أخفقت الدولة فى توفير بعض الاحتياجات الأساسية للجمهور ، مثل احترام حقوق الملكية ، وإقامة الطرق ، والرعاية الصحية الأساسية ، والتعليم . وفى ظل شك متبادل بين الدولة والمواطنون نشأت حلقة مفرغة ، فقد رد المواطنون ودوائر الأعمال على تدهور الخدمات العامة بالتهرب من الضرائب ، مما أدى إلى المزيد من التدهور فى الخدمات . وفى الاتحاد السوفيتى السابق ودول وسط وشرق أوروبا كان عدم وفاء الدولة بوعودها على مدى فترة طويلة هو الذى أدى فى نهاية الأمر إلى الإطاحة بالاشتراكية فيها . ولكن سقوط التخطيط المركزى خلق مشاكل أخرى ، فقد حرم المواطنون فى بعض الأحيان - بسبب ما

نشأ عن ذلك السقوط من فراغ - من المستلزمات العامة الأساسية ، مثل فرض القانون والنظام . وفي الحالات المتطرفة - كما حدث في أفغانستان وليريا والصومال - انهارت الدولة في بعض الأحيان انهيارا كاملا ، وتركت الأفراد والوكالات الدولية تعمل جاهدة على تجميع الأجزاء المتناثرة .

## ٢ - استراتيجية من شقين :

كيف يمكن أن نجد الطريق في ظل كل هذه التساؤلات والضغط التي تواجه دول العالم الآن ؟ يقينا لا توجد وصفة واحدة مناسبة للجميع ، تحدد كيف تصبح الدولة فعالة ، إذ أن نطاق التنوع والاختلاف بين الدول واسع للغاية ، وكذلك نقاط الانطلاق لكل منها ، ومع ذلك يمكن تقديم إطارا رحبا لمعالجة مسألة كفاءة الدولة على النطاق العالمي . هنا يشير التقرير إلى عدد من الوسائل لتضييق الفجوة التي تزداد اتساعا بين المطالب المفروضة على الدولة وقدرتها على الوفاء بها . ويعتبر إقناع المجتمعات بقبول تعريف جديد لمسؤوليات الدولة جزءا أساسيا من الحل . وسيضمن ذلك اختيارا استراتيجيا للتصرفات الجماعية التي تحاول الدولة تعزيزها ، مقترنة ببذل جهود أكبر لرفع العبء عن كاهل الدولة ، عن طريق إشراك المواطنين والمجتمعات المحلية في توفير السلع والخدمات الجماعية الجوهرية .

لكن القضية ليست فقط هي خفض دور الدولة أو تخفيفه . فحتى مع المزيد من الانتقائية فيما يجب أن تقوم به الدولة والمزيد من الاعتماد على المواطنين وعلى المؤسسات الخاصة ، فإن الوفاء بنطاق واسع من الاحتياجات المختارة وفاء أكثر فاعلية سوف يتطلب أيضا السعى لأن تؤدي المؤسسات المركزية للدولة عملها على نحو أفضل . وحتى يمكن تحقيق المزيد من الرفاهية للبشر لأبد من زيادة قدرة الدولة على القيام بالإجراءات الجماعية وتشجيعها بفاعلية .

هذه الرسالة الأساسية تترجم إلى استراتيجية من شقين حتى تصبح كل دولة شريكا أكثر مصداقية وفاعلية في تنمية بلدها :

• الشق الأول ، هو التوفيق بين دور الدولة وقدرتها . فحيثما تكون قدرة الدولة ضعيفة ينبغي أن تحدد بعناية كيفية تدخلها . فالكثير من الدول تسعى إلى القيام بأعمال أكثر من طاقتها وبموارد محدودة وقدرة ضئيلة ، وغالبا ما تفوق الأضرار الناتجة عن ذلك الفوائد المتحققة ، ومن شأن زيادة التركيز على الجوانب الجوهرية أن تتحسن الفاعلية . غير أن المسألة هنا ليست مجرد اختيار ما تفعله الدولة وما لا تفعله ، بل أيضا مسألة كيف تفعله . وإعادة التفكير في الدولة يعنى أيضا استكشاف الأدوات البديلة - القائمة أو المستحدثة - التي يمكن أن تعزز كفاءة الدولة . من ذلك مثلا :

١. في معظم الاقتصاديات الحديثة أصبح الدور التنظيمي للدولة الآن أكثر اتساعا وتعقيدا عما كان في أى وقت مضى ، بحيث يشمل مجالات مثل البيئة والقطاع المالى ، إلى جانب المجالات التقليدية مثل الاحتكارات . ويحتاج تصميم التنظيمات الإدارية إلى التلاؤم مع قدرة الدولة وأجهزتها التنظيمية ومدى انتظام السوق ، وإعطاء مزيد من الاهتمام للمسئولية الشخصية .

٢. وعلى الرغم من أنه مازال للدولة دور محورى في كفالة توفير الخدمات الأساسية - التعليم والصحة والبنية الأساسية - فليس من الأمور البديهية أنه ينبغي أن تكون الدولة هي الجهة الوحيدة التي توفر هذه الخدمات ، أو أن تكون هي التي توفرها أصلا . فاختيارات الدولة بشأن توفير هذه الخدمات وتمويلها وتنظيمها يجب أن تبنى على جوانب القوة النسبية للأسواق والمجتمع المدني وأجهزة الدولة .

٣. وفي حماية الضعفاء ، ينبغي للدولة أن تميز بدرجة أكبر من الوضوح بين التامين والمساعدة ، فالتأمين من البطالة الدورية مثلا يهدف إلى عدم اضطراب دخل الأسرة واستهلاكها خلال التقلبات الحتمية في اقتصاد السوق .



أما المساعدة - مثل دعم الخبز - فتهدف إلى توفير مستوى أدنى من الدعم لأفقر فئات المجتمع .

ويتضح مدى تأثير الحكومات على التنمية من التفاوت الكبير فى الأداء الاقتصادى للدول النامية فى أفريقيا جنوب الصحراء ودول شرق أسيا . ففى عام ١٩٦٠ كان نصيب الفرد من الدخل فى دول شرق أسيا لا يزيد إلا قليلا عنه فى أفريقيا . والحكومات فى المنطقتين متماثلة فى الحجم ولكن ليس فى التكوين : فالحكومات الأفريقية كانت تنفق أكثر على الاستهلاك وخاصة على الموظفين العموميين ، ولكن بحلول منتصف التسعينيات كانت الدخل فى شرق أسيا أكبر خمس مرات عنها فى أفريقيا . وقد تصاعد الاستهلاك الحكومى فى أفريقيا بالنسبة للنواتج المحلى الإجمالى بمقدار مرة ونصف مرة عنه فى شرق أسيا . ومصادر هذا الاختلاف عديدة ، ولكن المعتقد بوجه عام أن الأداء المتميز للدولة فى شرق أسيا ، مثل الحدود التى تضعها لزيادة عدد العاملين بها ، وسلامة السياسات التى تتخذها ، والكفاءة التى توفر بها الخدمات . كل ذلك أسهم إسهاما كبيرا فى حدوث الفجوة المتنامية فى نوعية الحياة التى يعيشها المواطن العادى فى هاتين المنطقتين من مناطق العالم .

• الشق الثانى ، وهو زيادة قدرة الدولة عن طريق بعث الحيوية فى المؤسسات العامة . وهذا يعنى وضع قواعد وقيود فعالة للحد من تصرفات الدولة التحكمية ومكافحة الفساد المتغلغل ، كما يعنى إخضاع مؤسسات الدولة لمزيد من المنافسة من أجل زيادة كفاءتها ، ويعنى تحسين أداء مؤسسات الدولة ، وتحسين المرتبات والحوافز ، ويعنى أن تصبح الدولة أكثر استجابة لاحتياجات المواطنين ، وجعل الحكومة أقرب إليهم عن طريق توسيع المشاركة واستخدام اللامركزية . ومن ثم فإن التقرير لا يكتفى بجذب الانتباه إلى إعادة توجيه دور الدولة ، بل يبين أيضا كيف تستطيع الدول أن تبدأ عملية إعادة بناء قدراتها . ويتم ذلك من خلال ثلاث آليات وهى :

القواعد والضوابط ، لأن آليات إنفاذ حكم القانون - مثل وجود قضاء مستقل - هي من الأسس الحاسمة في تحقيق التنمية المستدامة . كذلك فإن الفصل بين السلطات ووجود أجهزة الرقابة تحد أيضا من السلوك التحكيمي .

٢. ضغط المنافسة ، والذي يمكن أن يأتي من داخل الجهاز البيروقراطي للدولة عن طريق اختيار الموظفين على أساس الجدارة ، ويمكن أن يأتي من القطاع الخاص المحلي عن طريق أن يعهد بأداء الخدمات لجهات خاصة من خلال التعاقد ، والسماح لمقدمي الخدمات من القطاع الخاص بالتنافس المباشر مع الهيئات العامة . كما يمكن أن يأتي هذا التنافس من السوق الدولية عن طريق التجارة عبر الحدود ، وعن طريق تأثير أسواق الأوراق المالية العالمية على القرارات المالية .

٣. الاستماع للجمهور ومشاركته ، فهناك وسائل عديدة لتحقيق الشفافية والانفتاح في المجتمع المعاصر ، مثل مجالس رجال الأعمال وجماعات إبداء الرأي وجماعات حماية المستهلكين . ويمكن أن تسهم ترتيبات عمل المؤسسات مع تنظيمات المجتمع المحلي في زيادة كفاءة الدولة من خلال إعطاء المواطنين فرصة أوسع للتعبير عن رأيهم في صياغة السياسات الحكومية . ويمكن للمشاركة بين مستويات الحكم المختلفة وبين الهيئات الدولية أن تساعد على توفير السلع والخدمات العامة المحلية والعالمية .

## الفصل الثانى

### المواءمة بين الدور والقدرة

إن الدولة ذات الكفاءة هى التى توفر العناصر الحيوية للتنمية . وتحقق الحكومات نتائج أفضل إذا التزمت بأهداف واقعية فيما تريد إنجازه . وعليها أن تسعى لأن يكون ما تفعله - والطريقة التى تفعله بها - ملائمة لقدراتها المؤسسية ، وليس لنموذج مثالى . والمواءمة بين دور الدولة وقدرتها ليس رسالة بسيطة ، فهناك مجالات عديدة تحتاج بشدة إلى مزيد من الجهد المركز والدؤوب حتى تتحسن الفاعلية : فليس فقط من المهم تحديد ما ينبغى عمله وما لا ينبغى عمله ، ولكن أيضا تحديد كيفية عمل الأشياء - كيفية توفير الخدمات الأساسية ، وإنشاء البنية الأساسية وتنظيم الاقتصاد - . والاختيارات هنا عديدة ويجب إعدادها بحيث تكون مطابقة لظروف كل دولة .

#### ١ - المهام الجوهرية للدولة (ضمان الأساسيات) :

هناك خمس مهام جوهرية تعتبر محور رسالة أية حكومة بدونها يتعذر تحقيق التنمية المستدامة التى يستفيد الجميع بمنافعها ، والتى تؤدى إلى الإقلال من الفقر ، وهى :

- وجود قاعدة أساسية من القانون .
- إقرار بيئة للسياسات لا تشويه فيها وتشمل استقرار الاقتصاد الكلى .
- الاستثمار فى الخدمات الاجتماعية للإنسان والبنية الأساسية الضرورية .
- حماية الضعفاء .
- حماية البيئة الطبيعية .

ورغم القبول على نطاق واسع بأهمية هذه الأساسيات منذ أمد طويل ، فهناك رؤيا جديدة تتضح بشأن المزيج المناسب من أنشطة السوق وأنشطة الحكومة فى تحقيقها . وأهم شيء إننا نرى الآن أن ثمة تكاملا بين الأسواق والحكومات : فلا غنى عن الدولة فى إرساء الركائز المؤسسية اللازمة للأسواق . كما أن مصداقية الحكومة - أى إمكانية التنبؤ بما تتبعه من قواعد وسياسات وتطبيقها بصورة مطردة - لا تقل أهمية عن محتوى تلك القواعد والسياسات فى اجتذاب الاستثمارات الخاصة .

فالأسواق تقوم على قاعدة من المؤسسات . وتعتبر بعض المنافع العامة التى تتيحها هذه المؤسسات - شأنها شأن الهواء الذى نستنشق - من الأمور الأساسية للغاية للحياة الاقتصادية اليومية بحيث نضى دون أن نلاحظها أحد . ونحن لا نرى ما لهذه المنافع من أهمية لعملية التنمية إلا عند افتقادها ، كما هو الحال فى دول عديدة اليوم . ولا يمكن أن تقوم الأسواق بأداء مهامها بدون أن تتوفر لها مبادئ النظام الاجتماعى المدعوم بالمؤسسات .

وقد أجرى مسح على منظمى المشروعات المحليين فى القطاعين الرسمى وغير الرسمى فى تسعة وستين دولة ، أكد ما كان معروفا بشكل غير مؤكد من قبل من أن كثيرا من الدول تفتقر إلى الركائز المؤسسية الجوهرية لتطوير السوق عن طريق حماية الملكية الخاصة. ويجتمع عدم توافر الحماية من السرقة والعنف، وعدم توافر الحماية من الإجراءات الحكومية التعسفية كاللوائح الارتجائية والضرائب التى لا يمكن التنبؤ بها والفساد الصريح ، وعدم توافر هيئة قضائية عادلة يمكن التنبؤ بأحكامها . فيما يسميه هذا التقرير بأعراض الخروج على القانون . وكثيرا ما تؤدي مؤسسات الدولة الضعيفة والتحكمية إلى زيادة تفاقم المشكلة بسلوكها غير المتسق والذى يتعذر التنبؤ به ، فمثل هذه التصرفات لا تساعد على نمو الأسواق بل تهدر مصداقية الدولة وتضر بتطور الأسواق .

والمشكلة فى الفساد الإدارى أنه لا ينتهى بدفع الرشوة للموظفين ثم السير فى العمل ، إذ أن الحكومات المتعسفة تدفع الشركات إلى الوقوع فى شبكة من العلاقات المضطربة للوقت وغير المنتجة اقتصاديا . وتؤدى ظاهرة الاستهانة بالقانون إلى إحساس من يلتزمون به بالعجز . ولكن حتى فى أحلك الظروف يمكن أن تؤدى الإجراءات المدنية إلى التحرك من اليأس إلى الأمل .

وحتى تكون التنمية مستقرة ومستدامة يجب ألا تغيب الأساسيات الاجتماعية عن عين الدولة ، إذ أن الخروج على القانون كثيرا ما يكون مرتبطا بشعور المرء بأنه قد دفع إلى الهامش : بل إن انتهاك القانون ربما يبدو لمن يضعهم المجتمع على الهامش كما لو كان هو الوسيلة الوحيدة لإسماع صوتهم . غير أن وجود أنظمة قضائية بسيطة تؤدى عملها بشكل جيد يمثل مصدر قوة مهما للدول النامية ، لأن إنشاء نظام قضائى يبدأ من نقطة الصفر - فى الدول التى لا تملك هذا النظام - يتسم ببطء وصعوبة . وينبغى ألا يكون الوضع الأمثل عدو للوضع الممكن . ويمكن للسياسات العامة أن تضمن للأفراد المشاركة فى النمو ، وأن يحقق هذا النمو إسهاما فى الحد من الفقر والتفاوت ، ولكن ذلك لا يتحقق إلا إذا وضعت الحكومات الأساسيات الاجتماعية فى موقع متقدم بين أولوياتها .

وكثيرا ما تؤدى السياسات والبرامج إلى تحويل الموارد والخدمات بعيدا عن المواطنين الذين تمس حاجتهم إليها . ويترتب على القوة السياسية للمواطنين الأكثر ثراء فى المجتمع - فى الكثير من الأحيان - أن تتفق الحكومة على تلاميذ الطبقة الغنية والمتوسطة فى الجامعات أضعاف ما تتفقه على التعليم الأساسى للأغلبية والمنح الدراسية للأقل ثراء . ويلاحظ فى كثير من المناطق أن الفقر والتفاوت كثيرا ما ينحازان ضد الأقليات العرقية أو النساء أو ضد المناطق المحرومة جغرافيا ، وعندما توضع هذه المجموعات على الهامش فى المناقشات العامة وتستبعد من الاقتصاد الأوسع والمجتمع الأوسع فإنها تكون أرضا خصبة للعنف وعدم الاستقرار ، وهو ما يشهده الآن كثيرا من أنحاء العالم بصورة

مطرده . وتمثل السياسات المستقرة والحكيمة عنصرا أساسيا فى تحقيق التنمية . ويعد توفير الاستقرار للاقتصاد الكلى ، والحد من حدوث تشوهات فى الأسعار ، وتحرير التجارة والاستثمار أهم العناصر الجيدة لهذه السياسات . ولكن الواقع أن كثيرا ما تكون السياسات الأخرى التى تعتبر سيئة من وجهة نظر التنمية ذات تأثير بالغ فى توجيه المنافع إلى الجماعات ذات النفوذ السياسى .

ويتوقف النجاح الدائم لتصميم وتنفيذ السياسات على توفير ضوابط تحول دون الخروج على الالتزامات المعلنة من الحكومة . وإذا كانت القدرات المؤسسية قوية بدرجة تكفى للسماح ببعض المرونة اللازمة للتكيف بسرعة مع الأحداث غير المتوقعة يكون ذلك أفضل . وإن لم يكن الأمر كذلك ، فإن التجربة المكتسبة تعلمنا بأن الأهداف طويلة المدى يخدمها بشكل أفضل التمسك بقيود مفروضة ذاتيا وقبول ما يفرضه ذلك من بعض الجمود . ومثال ذلك السياسات المالية والنقدية .

ففى السياسة المالية تعد لزيادة الشفافية فى إعداد الميزانية أهمية خاصة ، فعلى الرغم من أن عدم وضوح الميزانية يسبب خسارة للمجتمع ككل ، فإنه يمكن أن يكون نعمة للسياسيين ، لأنه مثلا يخفى معالم تكلفة الخدمات التى يحصل عليها أصحاب المصالح الخاصة ، أو يجعل من الصعب فهم التكلفة طويلة المدى لإسراف قصير الأجل . وعندما تكون الميزانية غير متسمة بالشفافية ، فإن ممارسات المحاسبة المبدعة - كالإنفاق من خارج الميزانية ، والتفاوض المفرط بالنسبة للإيرادات وتوقعات النمو غير الواقعية- تصبح جميعها سهلة للغاية . ولا حاجة إلى القول بأن كل هذه الوسائل التحايلية تجعل من الصعب ضبط الإنفاق .

وفى السياسة النقدية يمكن لبنك مركزي قوى مستقل ويؤدي مهامه بشكل جيد أن يقلل بشكل فعال من خطر التوسع النقدي الذى تحفزه بواعث سياسية ، مع الاحتفاظ بقدر من المرونة لمواجهة الصدمات الخارجية التى لا مفر منها . وقد اختارت دول عديدة تسعى إلى كسب المصداقية لسياستها النقدية نموذج استقلال البنك المركزى .

ولا يجوز أن يكون هدف السياسات والبرامج العامة مجرد تحقيق النمو الاقتصادي ، بل أن يكفل اقتسام منافع النمو الذى تقوده السوق ، وخاصة عن طريق الاستثمار فى التعليم والرعاية الصحية الأساسية . ويجب أن تضمن تلك السياسات والبرامج أيضا حماية المواطنين من انعدام الأمن المادى والشخصى . وحيثما ينبع الفقر والتهميش الاقتصادى من الفروق العرقية والاجتماعية يجب أن تصمم السياسات بعناية لمواجهة تلك الفروق .

وتعد الاستثمارات فى الصحة والتعليم والبنية الأساسية من الاستثمارات التى تدر إيرادات عالية . فيعتبر الحصول على المياه الآمنة ومكافحة الأمراض المعدية من الخدمات العامة التى تتطوى على عوائد خارجية كبيرة ، وسيكون توفيرها من جانب القطاع الخاص ناقصا أو منعذما تماما . ولا تزال الأمراض المعدية تسبب نسبة كبيرة من الوفيات فى الدول النامية ، ويشكل الفقراء الشرائح الأكثر معاناة منها . فهناك الآن ما يقرب من مليار نسمة فى العالم النامى لا يحصلون على المياه النقية ، ونحو ١,٧ مليار شخص لا تتاح لهم أية مرافق للصرف الصحى ، وما زالت الأمراض المنقولة بالماء - مثل الكوليرا والتيفويد - تمثل خطرا منتشرا فى دول نامية عديدة ، خاصة بالنسبة للفقراء . وتبين الشواهد المستقاة من ماليزيا أن الوسائل التقليدية لتدخل أجهزة الصحة العامة ، مثل التطعيم وتوفير المياه الآمنة ، يمكن أن تحدث اختلافا كبيرا فى معدلات الإصابة بالأمراض والوفيات ، لاسيما وفيات الأطفال الرضع .

أما عن عائدات التعليم فهى مرتفعة بشكل خاص فى المستوى الابتدائى ، لأن التعليم الأساسى الشامل له نتائج خارجية كبيرة للمجتمع . فتعليم البنات مثلا يرتبط بتحقيق مستويات صحية أفضل للنساء ولأطفالهن ومعدلات خصوبة أدنى . وهناك كثيرون يعززون جزءا هاما من النجاح الاقتصادى الذى حققته دول شرق آسيا إلى التزامها الذى لا يتزعزع بتوفير الأموال العامة اللازمة للتعليم الأساسى باعتباره حجر الزاوية للتنمية الاقتصادية .

وليس التنظيم الحكومى هو الوسيلة الوحيدة لحماية البيئة الطبيعية . فهناك الآن مجموعة كبيرة من الحوافز المبكرة والمتسمة بالمرونة لدفع المتسببين فسى التلوث إلى تنظيف ما يترتب على أفعالهم . وبالرغم من أنه ليس هناك بديل عن وضع أطر تنظيمية قوية ونشر المعلومات عن البيئة ، فإن هذه الأدوات الجديدة - التى تعتمد على الإقناع والضغط الاجتماعى وقوى السوق للمساعدة فى تحسين الأداء البيئى - تستطیع فى كثير من الأحيان أن تتجح حيث لا تتجح اللوائح والتنظيمات الإدارية . وتستخدم الدول بعض هذه الأدوات التى حققت نتائج مباشرة وهى :

- استخدام قوة الرأى العام .
- جعل التنظيمات الإدارية أكثر مرونة .
- تطبيق آليات تعتمد على التنظيم الذاتى .
- اختيار أدوات فعالة ومعتمدة على السوق .

## ٢ - الدولة هى واضع السياسة والمنظم الرئيسى وليست المورد الوحيد سوى للأساسيات :

هناك إدراك متزايد بأن الهيئات العامة التى تحتكر توفير البنية الأساسية والخدمات الاجتماعية وغيرها من السلع والخدمات لا يتوقع منها فى كثير من الدول أن تؤدى عملها بصورة طيبة . وفى نفس الوقت ، فإن المبتكرات التكنولوجية والتنظيمية خلقت فرصا جديدة لمن يقدمون تلك الخدمات من القطاع الخاص بصورة تنافسية فى مجالات ظلت حتى الآن مقصورة على القطاع العام. وحتى تستفيد الحكومات بهذه الفرص الجديدة - وتحقق تخصيصا أفضل للقدرات العامة القليلة- بدأت فى الفصل بين تمويل البنية الأساسية والخدمات وبين تقديمها، وشرعت فى الفصل بين الأقسام التنافسية لأسواق المرافق العامة والأقسام الاحتكارية . كذلك يتجه دعاة الإصلاح إلى فصل برامج التأمينات الاجتماعية -



الرامية إلى معالجة مشاكل الصحة وتوفير الأمن الوظيفي للجميع - عن برنامج المساعدة الاجتماعية التي لا تهدف إلا إلى مساعدة أفقر فئات المجتمع .

١ - معالجة انعدام الشعور بالحماية الاقتصادية في الأسرة : أصبح من المسلم به الآن أن الدولة تستطيع أن تساعد الأسر على مواجهة بعض الأخطار التي يتعرض لها أمنها الاقتصادي : فهي تستطيع أن تؤمنهم من الحاجة عند تقدم السن بهم عن طريق المعاشات ، ومن المرض عن طريق التأمين الصحي ، ومن البطالة عن طريق تأمينات البطالة . ولكن الفكرة القائلة بأن الدولة يتعين عايتها وحدها أن تتحمل العبء أخذة في التغيير . وحتى في كثير من الدول الصناعية تحولت دولة الرفاهية لتتخذ شكلا جديدا . ولن تتمكن الاقتصاديات الناشئة - من البرازيل إلى الصين - من الوفاء ولو بصورة مصغرة من نظام الرفاهية الاجتماعية الأوربي ، خاصة وأن تقدم عمر السكان فيها يتزايد بسرعة . وهناك حاجة إلى حلول مبتكرة تشارك فيها كافة الأطراف - دوائر الأعمال والعمال والأسر وفئات المجتمع المحلي - لتحقيق مزيد من الأمن بتكلفة أقل . وذلك أمر مهم بشكل خاص للدول النامية التي لم تربط نفسها بعد بحلول باهظة التكاليف.

٢ - التنظيم الفعال : تستطيع نظم الضبط والتنظيم حسنة التصميم أن تساعد المجتمعات في التأثير على النتائج التي تحددها السوق من أجل تحقيق الأغراض العامة . ويمكن أن يساعد التنظيم الإداري الجيد على حماية المستهلكين والعمال والبيئة ، كما يمكنه أن يعزز المنافسة والتجديد بينما يحد من سوء استخدام السلطة الاحتكارية . وبفضل الإصلاحات التنظيمية التي بدأتها شيلي في أوائل الثمانينيات تمتعت صناعة الاتصالات السلكية واللاسلكية باستثمارات مستمرة من القطاع الخاص ، وتحسين نوعية الخدمات والمنافسة ، وتخفيض الأسعار . وعلى النقيض من ذلك ، فإلى حين اتخاذ بعض مبادرات الإصلاح التي بدأت مؤخرا ، أدى التنظيم السيئ الباعث على الخل لصناعة الاتصالات في الفلبين - والتي كانت مملوكة للقطاع الخاص منذ أمد طويل - إلى عدم تحقيق الاستثمارات اللازمة .

وكانت النتيجة خدمة سيئة وأسعاراً مرتفعة في كثير من الأحيان ، مما فرض تكلفة عالية على المواطنين وعلى الشركات الأخرى . وسوف يعتمد تحقيق أفضل استخدام للخيارات الجديدة الناشئة عن قيام القطاع الخاص بتوفير البنية الأساسية والخدمات الاجتماعية عادة على وجود إطار تنظيمي جيد .

٣ - السياسة الصناعية : عندما تكون الأسواق غير متطورة بما فيه الكفاية ، تستطيع الدولة في بعض الأحيان أن تحد من مشاكل التنسيق والفجوات في المعلومات وأن تشجع على تطوير السوق . وكثير من أقدم الاقتصاديات الصناعية قد استخدمت في مراحله الأولى من التنمية آليات شتى لحفز نمو الأسواق . وفي وقت أقرب استخدمت اليابان وكوريا الجنوبية وغيرها من دول شرق آسيا مجموعة متنوعة من الآليات لتنشيط السوق ، بالإضافة إلى ضمان تحقيق الأساسيات الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية . وبلغت هذه التدخلات مدى واسعاً في بعض الأحيان ، كالاستخدام الإستراتيجي بدرجة كبيرة للدعم على سبيل المثال . وفي أوقات أخرى كانت التدخلات أقل اتساعاً بالطابع الاقتصادي ، حيث اتخذت شكل ترويج الصادرات ، وتوفير حوافز خاصة بالبنية الأساسية . ولكن القدرة على حسن الاختيار بين هذه التدخلات واستخدامها بكفاءة أمر حيوي ، إذ أن السياسات غير المدروسة بشأن التجارة والائتمان والصناعة يمكن أن تكلف البلاد ثمناً غالياً . وقد حدث ذلك بالفعل ، فقد اتبع كثير من الدول انامية سياسات لتنشيط الصناعة لم تدرس دراسة وافية ، وكانت نتائجها سيئة . ولم يكن في وسع الدول التي نجحت في اتباع سياسة لتنشيط الصناعات أن تحقق ذلك بدون أن تتوفر لديها قدرة مؤسسية قوية .

٤ - إدارة التخصيصية : يمكن للتنظيمات المصممة بعناية - وغيرها من المبادرات الإيجابية للحكومة - أن تعزز نمو الأسواق ، لكن ذلك يتطلب وقتاً في كثير من الدول ، لأن المبادرة الخاصة مازالت رهينة لتراث ثقيل من علاقات التعارض بين الدولة والأسواق . كما أن المنشآت الحكومية ضعيفة الأداء كثيراً ما

تمثل استنزافا شديدا لمالية الدولة . وتقدم التخصيصية حلا ظاهرا لهذه العيوب . ومن الأسهل بوجه عام بيع الأصول الحكومية عندما تتوافر بيئة مساندة لتنمية القطاع الخاص . ولذا ارتأت اقتصاديات مثل الصين وكوريا وتايوان ألا تعطى الأولوية العليا للتخصيصية ، بل أن تسمح للقطاع الخاص بأن يتطور حول قطاع الدولة . بيد أن هذا الخيار قد لا يكون متاحا عندما يكون العبء المالى مرتفعا للغاية ، وعندما يؤدي وجود منشآت حكومية ضعيفة الأداء إلى عرقلة ما تمس إليه الحاجة من إعادة هيكلة الاقتصاد بصورة شاملة .

وقد بينت التجربة أن طريقة إدارة التخصيصية لها أهمية قصوى فى تحديد النتيجة النهائية . والعوامل الرئيسية فى هذا الصدد هي شفافية العملية ، وكسب موافقة العاملين ، وتوليد ملكية عريضة القاعدة ، وتنفيذ الإصلاحات التنظيمية الملائمة . وحيث تمت إدارة التخصيصية بعناية بدأت تحقق بالفعل نتائج إيجابية وذلك مثلا فى شيلى وفى الجمهورية التشيكية . وقد تفاوتت أهمية التخصيصية فى استراتيجية تعزيز الأسواق . ولكن بالنسبة لكثير من الدول النامية التى تسعى لتحجيم الدولة التى امتدت خطوطها إلى أبعد من اللازم ، يجب أن تبقى التخصيصية فى المكان الأول من الاهتمام ، لأن عملية التخصيصية التى تدار بعناية تحقق منافع اقتصادية ومالية إيجابية للغاية .

### ٣ - معرفة قدرات وحدود الدولة :

يعتبر مفتاح تنفيذ السياسة على نحو يمكن التنبؤ به ويتسم بالاتساق هو التوفيق الجيد بين القدرات المؤسسية للدولة وأعمالها . ففي الدول التى حققت تطورا جيدا تكون القدرة الإدارية قوية فى العادة ، وتؤدي الضوابط والتوازنات المؤسسية إلى الحد من التصرفات التحكيمية ، بل وتوفر للمنظمات الحكومية المرونة اللازمة للنهوض بمسئولياتها . وعلى النقيض من ذلك ، فإن الدول التى مازالت مؤسساتها ضعيفة ربما تحتاج إذا أخطأت لأن يكون خطوها فى اتجاه قدر أقل من المرونة وقدر أكبر من القيود . ويمكن أن يتحقق ذلك بوسيلتين :

١ - عن طريق وضع قواعد للضبط الذاتي : تحدد بدقة محتوى السياسة وترتبط بالآليات يكون من الصعب العدول عنها . ومن الأمثلة على هذه الآليات فى ميدان السياسة النقدية ، ترتيبات العملة الموحدة الإقليمية ، مثل منطقة فرنك الاتحاد المالى الأفريقى فى إفريقيا الناطقة بالفرنسية ، أو مجالس العملة كما فى الأرجنتين . وتؤدى نفس الوظيفة فى مجال تنظيم المرافق العامة ، عقود الأخذ أو الدفع التى تبرم مع الجهات المستقلة لإنتاج القوى الكهربائية .

٢ - العمل من خلال المشاركة مع الشركات والمواطنين : فى السياسة الصناعية مثلا تستطيع الدولة أن تنشط التعاون بين مؤسسات القطاع الخاص وبعضها البعض . وفى مجال التنظيم المالى يمكن أن تهيب لمسئولى البنك الحوافز للعمل بصورة تراعى الحيطه . وتستطيع أن تستخدم فى مجال التنظيم م البيئى نشر المعلومات لتشجيع المبادرات من أسفل إلى أعلى من جانب المواطنين .

وتواجه الدول التى تمر بمرحلة انتقال تحديا خاصا : فليست الأدوار وحدها هى التى تتغير نتيجة للأخذ بالأنظمة المعتمدة على السوق ، بل تتغير القدرات أيضا . ويتوافر لدى بعض الدول التى تمر بمرحلة انتقال قدرات موروثه فى صورة أشخاص مؤهلين ومعدات قابلة للاستعمال ، ولكنها ليست منظمة بطريقة تمكنها من الأداء الجيد لدورها الجديد . وتوجد أحيانا نقاط مضيئة ذات أداء متميز فى دول لا تتحقق فيها الكفاءة بوجه عام . وتكون مهمة تحسين الفاعلية فى هذه الحالة أيسر من بعض النواحي وأصعب من نواح أخرى : أيسر لأن القدرة لا تبدأ من قاعدة منخفضة ، وأصعب لأن إعادة بناء القدرة تعنى تغيير المواقف ، ذلك أن الإصلاح ليس مجرد تكليف الناس بمسؤوليات جديدة .

## الفصل الثالث

### بعث الحيوية فى مؤسسات الدولة

لا يعنى الاعتراف بالقدرات الحالية للدولة - والتي تعد فى معظم دول العالم ضئيلة - قبول بقائها كما هى دون تغير . فإن كانت المهمة الأساسية الأولى لإصلاح الدولة هى الموازنة بين دور الدولة وقدرتها فإن المهمة الأساسية الثانية هى زيادة قدرة مؤسسات الدولة ، وذلك عن طريق توفير حوافز للموظفين العموميين لتحسين أدائهم مع الحد من تصرفاتهم التحكيمية .

ويلاحظ أن نفس المشكلات التى انتابت البيروقراطيات الحكومية التى أخبرنا عنها تاريخ التنمية فى أوروبا فى القرن التاسع عشر - من وجود مؤسسات حكومية غير فعالة ، وموظفين حكوميين متواضعى الكفاءة ... - تنتاب اليوم البيروقراطيات الحكومية فى العديد من دول العالم . وما أن تنشأ نظم ضعيفة حتى يصبح من الصعب جدا إزالتها . وسرعان ما تنشأ مصالح قوية للحفاظ على الوضع القائم مهما كان غير فعال وغير عادل ، فى حين لا يستطيع من يخسرون بسبب هذا الترتيب ممارسة ضغط فعال من أجل التغيير ، فيما يمكن أن يسمى بالأسباب السياسية .

لكن مشكلة استمرار انعدام الفاعلية - أو استمرار الفساد - ليست مسألة سياسية بالكامل ، إذ غالبا ما يكون لدى رجال السياسة وغيرهم من المسؤولين العموميين حوافز قوية ورغبة مخلصه فى إصلاح أداء القطاع العام ، ولكن إدارة جهاز حكومى كبير مهمة معقدة لا تستجيب بسهولة للحلول الواضحة . والواقع أن بناء المؤسسات اللازمة لوجود قطاع عام فعال يحتاج إلى التصدى لحشد من العوامل السلوكية المتأصلة ، تعمل على تشويه الحوافز ، وتسفر فى نهاية الأمر عن نتائج هزيلة . ويمكن استخدام ثلاث آليات أساسية للحوافز ، فى ظل تشكيلة

متنوعة من الأوضاع لمكافحة هذه المشكلات الأكثر عمقا وتحسين الكفاءة ، وهذه الآليات هي :

- ١ - قواعد وقيود فعالة لضبط مؤسسات الدولة .
- ٢ - فتح المجال في المؤسسات أمام المزيد من المنافسة .
- ٣ - تقريب الدولة من الشعب ( مشاركة المواطنين ) .

### ١ - قواعد وقيود فعالة لضبط مؤسسات الدولة :

يتطلب تعزيز الخضوع للمساءلة في المدى الطويل وجود آليات رسمية لكبح الجماع ، تمتد جذورها إلى مؤسسات الدولة الرئيسية ، فالسلطة يمكن تقسيمها سواء بين الفروع القضائية والتشريعية والتنفيذية أو بين السلطات المركزية والإقليمية والمحلية . وكلما كان فصل السلطات أوسع نطاقا زاد عدد نقاط النقض التي يمكن أن تحد من تصرفات الدولة للتحكم . ولكن تعدد النقاط التي لها حق المراقبة سلاح ذو حدين : فقد يجعل من الصعب تغيير القواعد الضارة بقدر ما يجعل من الصعب تغيير القواعد المفيدة .

ويلاحظ في الكثير من الدول النامية أن إشراف السلطين التشريعية والقضائية على السلطة التنفيذية ضعيف . ويكون تحديد الأهداف وارتباطها بالسياسات اللازمة لتحقيقها غائما وموزعا بين أكثر من جهة أحيانا ، وتشكو الأجهزة التشريعية من قلة ما يصل إليها من معلومات ومن ضعف قدرتها ، وتتهدد المخاطر استقلال الأجهزة القضائية . واستقلال القضاء أمر لا غنى عنه لضمان أن : للسلطان التشريعية والتنفيذية خاضعتين تماما للمساءلة بمقتضى القانون ، وتفسير أحكام الدستور والإلزام بتنفيذها . وتعتبر صياغة القوانين هي الجزء السهل من المهمة ، إذ أن إنفاذها هو الأهم إذا أريد للدولة أن تتمتع بمنافع مصداقية سيادة القانون . وتحتاج هذه المؤسسات الكابحة إلى وقت حتى تستقر

سلطتها ، ولكن آليات الالتزام الدولى - مثل التحكيم الدولى أو الضمانات التى تقدمها الوكالات الدولية - يمكن أن تكون بديلا فى الأجل القصير .

وتعتبر السيطرة على فرص الفساد من الجوانب الرئيسية لأية استراتيجية فعالة لتنشيط القطاع العام ، ويتحقق ذلك عن طريق تقليل فرص الفساد بالحد من السلطات غير الخاضعة للمراقبة والتى لها حرية التحكم فى القرار . ومن شأن السياسات التى تخفض القيود على التجارة الخارجية وتزيل الحواجز التى تمنع القطاع الخاص الصناعى من الدخول فى مختلف المجالات ، وخصخصة الشركات الحكومية بطريقة تكفل المنافسة - من شأنها كلها أن تساعد على مكافحة الفساد . وينبغى ألا تكون هذه الإصلاحات مفتقرة للحماس أى أنها تفتح الباب أمام القطاع الخاص للدخول إلى القطاعات المغلقة فى الاقتصاد ، ولكنها تجعل فرصة الدخول تلك خاضعة لرأى الموظفين العموميين بدلا من تحديد إجراءات معلنة وتنافسية ، فذلك أيضا يترك مجالا واسعا للفساد . كما أن الضوابط والتوازنات الرسمية يمكن أن تساعد فى الحد من الفساد الحكومى، ولكن نادرا ما تكون كافية. وقد تبين أيضا أن إصلاح الخدمة المدنية ، والحد من المحاباة السياسية ، وتحسين مرتبات الموظفين ، تساعد فى الحد من الفساد بأن توفر للموظفين العموميين حوافز أكبر للعمل وفقا للقواعد والنظم .

وأينما يكون للفساد جنور راسخة بصورة عميقة يحتاج الأمر لجهود أكبر لاجتثاثه من جذوره . وينبغى أن تنصب هذه الجهود على تحقيق متابعة أفضل للنشاط الحكومى - سواء من جانب المؤسسات الرسمية أو من جانب المواطنين الأفراد - ومعاينة المخالفين عن طريق المحاكم . وقد أقيمت فى هونج كونج لجنة مستقلة لمناهضة الفساد تعتبر من النماذج الناجحة لهذا النهج . وكذلك تضمنت الإصلاحات الأخيرة فى أوغندا العديد من عناصر استراتيجية مكافحة الفساد الموضحة هنا ، وحقت نتائج مشجعة . ويمكن تطبيق آليات مماثلة فى كافة أنحاء العالم : فالفساد ليس مرتبطا بثقافات معينة ، ويتطلب الحد منه نهجا متعدد

الجوانب ، يجب أن يشترك فيه القطاع الخاص والمجتمع المدني على نطاق أوسع. والرائشى يتحمل مسؤولية لا تقل عن مسؤولية المرئشى ، ويجب أن تكون العقوبات الفعالة المفروضة على دوائر الأعمال المحلية والدولية جزءا من الحل .

## ٢ - فتح المجال أمام المزيد من المنافسة :

تستطيع الحكومات أن تحسن قدرتها وفعاليتها عن طريق إدخال المزيد من المنافسة فى مجالات متنوعة : فى التوظيف والترقية ، وفى رسم السياسات ، وفى طريقة أداء الخدمات .

١ - زيادة التنافس داخل نطاق المؤسسات الحكومية : سواء كان الموظفون يرسمون السياسة ، أو يؤدون الخدمات ، أو ينفذون العقود ، فإنهم إذا اتسموا بالقدرة وتوافر الدافع ، يمثلون دم الحياة للدولة الفعالة . ويمكن حفز الموظفين المدنيين لأداء عملهم بكفاءة عن طريق الجنع بين آليات مختلفة لتشجيع التنافس الداخلى :

- نظام تعيين يقوم على أساس الجدارة وليس المحاباة .
- نظام داخلى للترقية على أساس الجدارة .
- المكافأة المناسبة .

وبدءا من القرن التاسع عشر ، استخدمت كل الدول الصناعية المستقرة اليوم هذه المبادئ من أجل إنشاء أجهزة بيروقراطية مهنية حديثة . وفى وقت أقرب طبقت هذه المبادئ فى كثير من الدول فى شرق آسيا ، فساعدت على تحويل الأجهزة البيروقراطية الضعيفة التى ينتشر فيها الفساد والمحاباة إلى أنظمة تعمل بكفاءة بدرجة معقولة . ولكن الكثير من الدول النامية ليست فى حاجة حتى إلى النظر إلى ما وراء البحار أو إلى التاريخ للعثور على نموذج تقتدى به : فثلك النماذج موجودة لديها فى الداخل . فالبنوك المركزية مثلا ما فتئت تعمل بكفاءة



وتحافظ على جدارتها حتى عندما تدهورت كل المؤسسات الأخرى . وهذه الجهات تؤدي عملها بصورة جيدة لكل الأسباب المذكورة آنفا ، ولأنها أقل خضوعا للتدخل السياسي ، ولديها أهداف محدودة العدد ولكنها واضحة ، وتتوفر لها الموارد الكافية والتدريب المناسب . كما أن العاملين بها يحصلون عادة على مكافآت أفضل من زملائهم في أجهزة الحكومة الأخرى .

وتبين الشواهد من الدول المختلفة أن الأجهزة البيروقراطية التي تطبق أساليب للتعيين والترقية تقوم على المنافسة والجدارة والتي تدفع أجورا أعلى هي أكثر كفاءة . وهناك دول عديدة مثل كينيا والفلبين ينتشر فيها على نحو واسع التعيين على أساس سياسي ، في حين أن دولاً أخرى مثل كوريا الجنوبية استفادت من الاعتماد على التعيين على أساس التتافس ، وتطبيق نظام للترقية لا يعترف إلا بالجدارة . وتقوم عملية الإصلاح الجارية الآن في الفلبين ببحث هذه القضايا في محاولة لتحسين قدرة الجهاز البيروقراطي . وبوجه عام ، فإن الدول التي لا توجد فيها غير أدوات ضعيفة للمراجعة تحتاج إلى الاعتماد بدرجة أكبر على أنظمة أكثر شفافية والاستناد إلى المنافسة . كما تبين تجربة بعض الاقتصاديات ذات الأداء المرتفع في شرق آسيا أن الاعتماد على حكم الجدارة والإثابة على طول فترة الخدمة الوظيفية يساعدان على خلق روح الفريق أو الالتزام المتبادل بتحقيق الأهداف الجماعية . ويقلل ذلك من تكاليف فرض القيود الداخلية ، ويساعد على بناء المشاركة الداخلية والولاء .

وقد تأكلت في دول كثيرة أجور الموظفين نتيجة للتوسع في الوظائف العامة مع الهبوط بمستوى المهارة وفرض قيود مالية على إجمالى الأجور . وكانت النتيجة ضغط هيكلي الأجور ضغطا شديدا ، ودفع مرتبات غير مناسبة لكبار الموظفين الأكفاء والاحتفاظ بهم . وتجرى الآن بعض الدول مثل أوغندا إصلاحات بعيدة المدى للحد بشكل ملحوظ من الإفراط في عدد الموظفين ، وزيادة متوسط المرتبات ، وجعل هيكلي المرتبات أقل انضغاطا . ولكن هذه المشكلات مازالت في حاجة إلى مواجهة في كثير من الدول .

٢ - المزيد من المنافسة في توفير السلع والخدمات العامة : تقدم الخدمات فسي كثير من الدول النامية بصورة سيئة ، أو لا تقدم أصلا . وكثيرا ما يتدخل رجال السياسة في العمل اليومي للهيئات العامة ، ولا يتاح لمديريها غير قدر ضئيل من المرونة . والمساءلة عن النتائج محدودة . واكتسب القطاع العام في كثير من الدول احتكارا للتوريد ، وبذلك ألغى الضغط عليه من أجل تحسين الأداء .

وبناء قطاع عام فعال في هذه الظروف يعنى انفتاح المؤسسات الحكومية الرئيسية ، وتحسين الحوافز في المجالات التي احتكرها القطاع انعام لأمد طويل . وقد استفاد عشرات من الدول في كل أنحاء الأمريكتين وأوروبا وآسيا من التغييرات التي طرأت على التكنولوجيا ، وأدخلت التنافس في خدمات المواصلات وتوليد الطاقة الكهربائية . ونجح عن ذلك انخفاض في تكلفة الوحدة ، وسرعة التوسع في الخدمة . كما جرى تشجيع المنافسة عن طريق إرساء عقود لأداء الخدمة من خلال الإعطائات التنافسية والمزادات . وهذا الاتجاه يطبق على نطاق واسع في الدول الصناعية كالمملكة المتحدة . ولكن هذه الآليات تستخدم الآن أيضا لتحسين الكفاءة في الدول النامية ( مثل صيانة الطرق في البرازيل ) . وعندما واجهت بعض الدول ( مثل بوليفيا وأوغندا ) ضعف القدرة الإدارية فإنها تعافدت مع بعض المنظمات غير الحكومية على أداء الخدمات الاجتماعية .

وهناك اتجاه متزايد لإنشاء هيئات عامة محددة الغرض بدقّة ويستند وجودها إلى حسن الأداء مع المزيد من خضوع إدارتها للمساءلة عن النتائج والمردود . وتضرب نيوزيلندا أوضح الأمثلة في هذا الصدد بين دول الدخل المرتفع ، فقد فككت وزاراتها المكنكة إلى وحدات عملية ذات أغراض واضحة ، يرأسها موظفون كبار على أساس التعاقد لمدة محددة واستنادا إلى النتائج ، مع إعطائها السلطة للتعيين والفصل والمساومة الجماعية . وتتبع سنغافورة منذ أمد طويل نهجا مماثلا تقريبا من خلال مجالسها اللاتحفية المعتمدة على الأداء . وتسير

دول نامية أخرى على نفس النهج ، فقد أنشأت جامايكا مثلاً هيئات تنفيذية تأخذ فيها بالنموذج البريطانى .

غير أن الأمر يقتضى أن تتحرك الدول التى لا تتوافر فيها الضوابط الكافية والتى تتسم بضعف القدرة بحذر بالغ . إذ أن إعطاء مديرى الهيئات العامة فى هذه الدول قدراً أكبر من المرونة سيؤدى إلى زيادة قدرتهم على التصرفات التحكمية والفساد دون أن يصحب ذلك قدر مكافئ من التحسن فى الأداء . كما تتطلب صياغة العقود وتنفيذها - ولاسيما بالنسبة للمنتجات متعددة الجوانب - مهارات متخصصة لا تتوافر على نطاق واسع فى كثير من الدول النامية . وتحتاج هذه الدول أولاً إلى تعزيز الامتثال للقواعد والخضوع للمساءلة المالية ( وهو ما فعلته الأرجنتين وبوليفيا ) داخل القطاع العام ، وتحقيق قدر أكبر من وضوح الهدف والمهام ، وتطبيق مقاييس الأداء ( كما حدث فى أوغندا وكولومبيا والمكسيك ) . وقد يوفر تعزيز الأخذ بأساليب قياس الناتج وتشدّد الرقابة اللاحقة على المدخلات للوكالات المزيد من المرونة مقابل المزيد من خضوعها للمساءلة عن النتائج .

### ٣ - تقريب الدولة من الشعب ( مشاركة المواطنين ) :

تكون الحكومات أكثر فاعلية عندما تستمع إلى دوائر الأعمال وإلى المواطنين ، وتعمل بالمشاركة معهم فى اتخاذ القرارات وتنفيذ السياسات . وعندما تفتقر الحكومات إلى آليات للاستماع فإنها لا تستجيب لمصالح الناس ، ولا سيما مصالح الأقليات والفقراء ، الذين يجاهدون عادة لجعل صوتهم مسموعاً فى دوائر السلطة . وحتى إذا توافرت للحكومة أفضل النوايا فليس من المرجح أن تلبى بكفاءة الاحتياجات الجماعية إذا كانت لا تعرف حقيقة الكثير من تلك الاحتياجات .

١ - الاهتمام بآراء المواطنين : يتمثل جزء من المشاركة فى وصول صوت الفقراء والفئات المهمشة ، وإدماج رأيها فى صلب عملية صنع السياسة .

والملاحظ في كثير من الدول أن توزيع الأصوات يتفاوت بقدر التفاوت في توزيع الدخل . وتوفير قدر أكبر من المعلومات والشفافية أمر حيوي لإدارة نقاش عام للقضايا يتم بالاضطلاع على الحقائق ، ولزيادة ثقة المواطنين واطمئنانهم إلى الدولة - سواء في مناقشة أولويات الإنفاق ، أو تصميم برامج المساعدة الاجتماعية ، أو إدارة الغابات وغيرها من الموارد - . وتسهيل عمليات مسح رغبات العملاء ( في تنزانيا ونيكاراجوا والهند ) وموثيق المواطنين (في ماليزيا) فرصا جديدة لتوصيل الصوت والاستماع إليه .

وأكثر الآليات استقرارا للاستماع لصوت المواطنين هو صندوق الانتخاب . وفي عام ١٩٧٤ لم يكن هناك غير تسعة وثلاثين دولة - أي ما يقرب من ٢٥% - من الدول الديمقراطية المستقلة . أما الآن فإن ١١٧ دولة - أي ما يقرب من ٦٧% - تستخدم الانتخابات العامة لاختيار قادتها . لكن إجراء الانتخابات على فترات دورية لا يعنى دائما أن الدولة أكثر استجابة للمواطنين . فالأمر يتطلب آليات أخرى لضمان أن تتراءى مشاغل الأقليات والفقراء في السياسات العامة . ويعتبر تمثيل المنظمات الوسيطة الحقيقية في مجالس صنع السياسات خطوة أولى مهمة في التعبير عن مصالح المواطنين في صنع السياسات العامة . ورغم أن هذه المنظمات أكثر فاعلية في أجهزة الحكم المحلي والإقليمي فقد أصبحت في الآونة الأخيرة تماس نشاطا كبيرا في الدول النامية وخاصة حيثما يكون أداء الحكومة ضعيفا ، وحيثما لا تتعرض تلك المنظمات للقمع والاضطهاد .

٢ - توسيع نطاق المشاركة : تزداد الشواهد على أن البرامج الحكومية تفيد بدرجة أكبر عندما تلتزم مشاركة الأشخاص الذين يتوقع أن يستخدموها ، وعندما تستعين برصيد رأس المال الاجتماعي للمجتمع المحلي بدلا من العمل في اتجاه مخالف له . وتظهر منافع ذلك في سلامة التنفيذ ، والمزيد من الاستدامة ، وتحسين التغذية المرتدة إلى الجهات الحكومية . فارتفاع العائدات من شبكات الصرف الصحي الذي يتم نقله بالمياه في ريسيف بالبرازيل ، وخطط إسكان

الفقراء فى بورت اليزابيث فى جنوب أفريقيا ، وجهود إدارة الغابات فى ولاية جوجارات بالهند ، والرعاية الصحية فى الخرطوم بالسودان ، تشهد كلها على قوة العمل عند المشاركة من جانب السكان المحليين ، وذلك يختلف تماما عن نهج العمل من أعلى إلى أسفل الذى كثيرا ما ينتهى بالفشل .

وفى الدول الناجحة ، كانت عملية صنع السياسة وثيقة الاتصال بعملية التشاور التى تتيح للمجتمع المبنى وتقابات العمال والشركات الخاصة الفرصة للإدلاء بدلوها والإشراف على مجريات الأمور . وفى شرق آسيا وفرت مجالس التشاور بين القطاعين العام والخاص - مثل الاجتماعات الشهرية لستروج المصادرات فى كوريا واللجنة الوطنية الاستشارية المشتركة بين القطاعين العام والخاص فى تايلاند ، ومجلس الأعمال الماليزى - آليات للتغذية المرتدة ، وتقاسم المعلومات والتنسيق .

٣ - تفويض السلطة مع مراعاة الحذر : توجد فى الدولة النامية المعتادة حكومة أكثر ميلا للمركزية عنها فى الدولة الصناعية المعتادة . ولكن مع بعض الاستثناءات المهمة لم تشهد السنوات الثلاثون الماضية غير تحول ضئيل فى سلطة إنفاق الأموال العامة فى الدول النامية من المستوى الأعلى إلى المستويات الأدنى . وشهدت الاقتصاديات الصناعية تحركا فى الاتجاه المعاكس ، حيث انتقلت سلطة الإنفاق إلى المركز . ومن الطبيعى أن أيا من هاتين الملاحظتين لم تأخذ فى الحسبان اللامركزية المصاحبة ضمنا لإصلاحات السوق التى تمت مؤخرا والتى من الواضح أنها أنقصت السلطة والموارد البشرية المتاحة للحكومة المركزية فى نطاق واسع بين الدول . وتحقق اللامركزية الآن كثيرا من المنافع بالصين والهند ومعظم دول أمريكا اللاتينية والكثير من دول العالم الأخرى ، إذ يمكنها أن تحسن نوعية الحكومة وتمثيل مصالح دوائر الأعمال والمواطنين المحليين . كما أن التنافس بين المحافظات والمدن والمحليات يمكن أن يحفز على وضع سياسات وبرايمج أكثر كفاءة . ولكن هناك ثلاثة مخاطر كبرى ينبغى الانتباه إليها :

• ازدياد التفاوت : فالهوة بين المناطق المختلفة قد تتسع - وتلك مسألة تتأير كثيرا من القلق فى الصين وروسيا والبرازيل - . ويهين حراك الأيدى العاملة حلا جزئيا لهذه المشكلة ، ولكنه نادرا ما يكون حلا سهلا ، خاصة فى الدول ذات التركيبة العرقية المتعددة ، وحيث لا يقابل المهاجرون دائما بالترحاب .

• عدم استقرار الاقتصاد الكلى : قد تفقد الحكومات السيطرة على سياسة الاقتصاد الكلى إذا أدى عدم الانضباط المالى على المستويين المحلى والإقليمى إلى التدخل المتكرر من جانب المركز ، بقاذ الموقف كما حدث فى البرازيل .

• خطر الاستيلاء على المحليات : هناك احتمال جدى بأن تقع أجهزة الحكم المحلى تحت سيطرة مصالح خاصة ، مما يؤدى إلى إساءة استخدام كلا من الموارد وسلطة الإلزام التى تمارسها الدولة .

وتبين هذه المخاطر - مرة أخرى - كيف أن الحكومة المركزية تؤدى دائما دورا حيويا فى استدامة التنمية . والمطلوب هو العثور على تقسيم العمل السليم بين الحكم المركزى ومستويات الحكم الأخرى .

#### ٤ - الاختيارات الاستراتيجية للإصلاح :

تتطلب إقامة دولة أكثر استجابة لمطالب المواطنين العمل على إيجاد آليات تساعد على زيادة الانفتاح والشفافية ، وزيادة الحوافز على المشاركة فى الشؤون العامة ، والعمل كلما أمكن على إنقاص المسافة بين الحكومة والمواطنين والمجتمعات المحاية التى يراد أن تخدمها . وتنتج عن ذلك أربع ضرورات عريضة يجب أن يراعيها صانعو السياسة :

• حيثما يكون ذلك مناسباً ، ضمان إجراء مناقشة عامة عريضة القاعدة للاتجاهات الجوهرية السياسية والأولويات . ويشمل ذلك كحد أدنى إتاحة المعلومات بما يحقق مصلحة الجمهور ، وإنشاء آلية للتداول حولها - مثل مجالس التشاور ولجان المواطنين - من أجل تجميع الآراء والتعرف على ما تفضله المجموعات التي تتأثر بالقرار .

• التشجيع على المشاركة المباشرة من جانب المستخدمين وغيرهم من المتفاعلين فى تصميم وتنفيذ ومتابعة السلع والخدمات العامة المحلية .

• حيثما تكون اللامركزية مستنوبة ، ينبغي الأخذ بنهج مرحلى أو قطاعى مدروس بعناية فى المجالات ذات الأولوية . وينبغي تطبيق آليات قوية للمتابعة والتأكد من وجود قواعد سليمة للتعامل بين مستويات الحكم المختلفة للحيلولة دون التصرف للتحكمى على المستوى المركزى أو المستوى المحلى .

• التركيز فى المستوى المحلى على الآليات التي تعزز المساءلة والمنافسة ، وكذلك على الحوافز الأفقية فى علاقة الحكومة ببقية المجتمع .

وكنتيجة طبيعية ، يعتبر تحقيق المزيد من الانفتاح ومن اللامركزية استراتيجية لها مخاطرها . فكلما تعددت فرص المشاركة ستزيد المطالبات التى تلقى على كاهل الدولة ، وذلك قد يزيد من مخاطر سيطرة مجموعات المصالح عالية الصوت ، أو مخاطر التواطؤ . ويجب ألا يؤدي تقريب الحكومة من بعض المواطنين إلى إبعادها عن بعضهم الآخر . وبالمثل ، إذا لم تكن هناك قواعد واضحة وقاطعة تفرض الانضباط على مستويات الحكم المختلفة ، وحوافز لتشجيع الخضوع للمساءلة محلياً ، فإن أزمة التوجيه الإدارى التى يعانى منها كثير من الحكومات المركزية سوف تنتقل ببساطة إلى المستويات الأدنى . لكن هناك بعض الوسائل المأمونة لبدء العملية حتى تأخذ مجراها بالتدريج ، من بينها استخدام

وسائل الاتصال ، وبناء توافق الآراء ، حتى يصبح الإصلاح مفهوما للمواطنين ولشركات وتزيد فرصته فى النجاح .

## ٥ - تعزيز المشاركة الاقتصادية العالمية :

على الرغم من اعتبار العولمة خطر على الدول الضعيفة أو التى تحكمها الأهواء ، إلا أنها أيضا تفتح الطريق أمام الدول الفعالة والمنضبطة نحو تقرير التنمية والرفاهية الاقتصادية ، كما أنها تبرز الحاجة إلى التعاون الدولى الفعال الرامى إلى القيام بعمل جماعى على الصعيد العالمى . ويمكن الاستفادة منها عن طريق :

١ - الترحيب بالمنافسة الخارجية : مازالت الدولة تحدد السياسات والقواعد التى تطبق على الخاضعين لسلطانها ، ولكن الأحداث العالمية والاتفاقات الدولية تؤثر فى اختياراتها تأثيرا متزايدا . فالناس الآن أكثر حراكا ، وأكثر تعليما ، وأكثر معرفة بالأوضاع فى المناطق الأخرى . كما أن المشاركة فى الاقتصاد العالمى تشدد القيود على التصرفات التحكيمية للدولة ، وتحد من قدرتها على فرض الضرائب على رؤوس الأموال ، وتزيد من قدرة سوق المال على فحص السياسات النقدية والمالية .

إن العولمة لم تصبح عالمية حقا بعد - فمازال عليها أن تصل إلى شريحة كبيرة من الاقتصاد العالمى . فقد استبعد ما يقرب من نصف سكان العالم النامى من الاتساع الذى حدث فى حجم التجارة الدولية وزيادة تدفق رؤوس الأموال منذ أوائل الثمانينات وهو الاتساع الذى كثر الحديث عنه . ويمكن أن نفهم جزئيا دوافع الحكومات للتردد فى الانفتاح على الاقتصاد العالمى ، إذ أن الانضمام إلى الاقتصاد العالمى - شأنه شأن تفويض السلطة من المركز - ينطوى على مخاطر كما يفتح الباب أمام الاحتمالات . فهو مثلا قد يعرض الدول إلى مزيد من صدمات الأسعار الخارجية أو التحولات الكبيرة فى تدفق رؤوس الأموال ، وهى



تحولات كفيلة بزعزعة الاستقرار ، وذلك يجعل دور الدولة أكثر أهمية ، سواء في مواجهة هذه الصدمات أو في مساعدة الناس والشركات على اغتنام الفرص التي يتيحها السوق العالمية . ولكن لا يجوز المبالغة في الصعوبات ، خاصة عند النظر إليها على ضوء مخاطر التخلف عن عملية العولمة برمتها .

وتكون تكلفة عدم الانفتاح هي اتساع الفجوة في مستويات المعيشة بين الدول التي حققت التكامل والدول التي بقيت خارجة . وسيكمن الطريق إلى ارتفاع الدخل بالنسبة للدول المتخلفة عن العملية في اتباع سياسات محلية سليمة وبناء قدرة الدولة . ويهيئ التكامل سندا قويا لهذه السياسات - ويزيد الاستفادة منها - ولكنه لا يمكنه أن يحل محلها . وبهذا المعنى فإن العولمة تبدأ من الداخل . ولكن للمؤسسات متعددة الأطراف - مثل منظمة التجارة العالمية - دورا مهما تقوم به في توفير الحوافز للدول للقفز إلى هذا المضمار .

٢ - تعزيز العمل الجماعي على الصعيد العالمي : يؤدي التكامل العالمي إلى مطالبة الدول بالتعاون لمكافحة الأخطار الدولية مثل ارتفاع درجة حرارة الكرة الأرضية . وقد تجعل الفروق الثقافية والاقتصادية وغيرها من الفروق بين الدول هذا التعاون صعبا - بل وتجعله متعذرا في بعض الأوقات ، ولكن من الواضح أن الأمر يحتاج إلى تعاون أوثق ، وذلك على الأقل بسبب خمسة شواغل أساسية تتخطى الحدود الوطنية :

• إدارة الأزمات الإقليمية : لقد أخلى خطر نشوب حرب نووية بين الدولتين العظميين مكانه لعدد متزايد من منازعات أصغر حجما وهي منازعات تترتب عليها مشاكل باهظة التكلفة لإغاثة اللاجئين وإعادة تأهيلهم . ولا يوجد إطار دولي راسخ لإدارة هذه المنازعات أو المساعدة على تجنبها . وهناك حاجة إلى تقدير مشترك أوثق لما تستطيع سياسات الدول والمساعدة الدولية أن تساعد به في إدارة المنازعات الوليدة ، وذلك عند تصميم السياسات الاقتصادية والاجتماعية .

• تعزيز الاستقرار الاقتصادي العالمي : أخذ القلق يزداد في الآونة الأخيرة من احتمالات زعزعة الاستقرار نتيجة لتدفقات حوافض الأموال الكبيرة والسريعة ، ولاسيما عندما يكون هناك احتمال لأن يؤدي وقوع أزمة في أحد الدول إلى إحداث آثار مترتبة عليها في الأسواق الأخرى . وقد اقترحت مجموعة من الآليات الدولية للوقاية من هذه المشاكل ، وأنشأ صندوق النقد الدولي مؤخرا تسهيلا جديدا لمساعدة الأعضاء على مواجهة الأزمات المالية المفاجئة . ولكن السياسات الاقتصادية التحوطية والمستجيبة للاحتياجات في الداخل ستظل هي أفضل حماية لكل دولة . كما أن زيادة حراك الأيدي العاملة على الصعيد الدولي تثير مجموعة من القضايا التي تحتاج إلى عمل جماعي دولي .

• حماية البيئة : تشمل قضايا البيئة العالمية الملحة تغير المناخ ، وفقد التنوع الأحيائي ، وحماية المياه الدولية . ويمكن أن يساعد العمل الجماعي الدولي في هذا الصدد ، وذلك عن طريق تحسين التنسيق ، ورفع وعي الرأي العام ، وزيادة فاعلية نقل التكنولوجيا وتطبيق أفضل الممارسات على الصعيدين الوطني والمحلي . غير أن التقدم في هذا المجال كان بطيئا ، مما زاد المخاوف من أن الأمر سوف يتطلب حدوث كارثة بيئية واسعة النطاق تكون دافعا للدول على القيام بجهد مشترك .

• تنشيط البحوث الأساسية وإنتاج المعرفة : بذلت الجهود مؤخرا لتنشيط الفريق الاستشاري المعنى بالبحوث الزراعية الدولية من أجل مواجهة التحدي المتجدد في مجال إنتاج الأغذية . وقد بين ذلك كيف أن التكنولوجيا يمكن أن تتطور وتنشر عن طريق العمل الجماعي الدولي . وينبغي إنشاء آليات استشارية مماثلة لمعالجة قضايا البحوث الملحة الأخرى في مجالات حماية البيئة والصحة .

- زيادة فاعلية المساعدات الإنمائية الدولية : ولكى تصبح المعونة الخارجية أكثر فاعلية فإنها يجب أن تزداد ارتباطا بسياسات الدول المتلقية . ومن الأولويات المتقدمة لوكالات المعونة أن تعمل بشكل منظم على توجيه الموارد إلى الدول الفقيرة التى تطبق سياسات سليمة ولديها التزام قوى بتنشيط المؤسسات .

## الفصل الرابع

### إزالة العقبات أمام التغيير

### التي تحول دون إصلاح الدولة

عند البحث في تاريخ إصلاح الدولة في الدول الصناعية المتقدمة المستقرة اليوم يزداد الأمل أمام الدول النامية ويتيح لها المهلة الزمنية اللازمة . فحتى نهاية القرن التاسع عشر كانت الكثير من المشكلات التي تبدو اليوم أنها تحد من فاعلية الدول في العالم النامي قائمة بوضوح في أوروبا وأمريكا الشمالية واليابان ، ولكن المشاكل عولجت ، وظهرت الدول الحديثة ذات الأنظمة المتسمة بالكفاءة . ونسلك بمنحنا الأمل لكنه يدعونا أيضا إلى التمهّل، لأن تقوية المؤسسات تحتاج إلى وقت. فالإصلاح الذي تحقق في ظل حكم الميجي ووضع اليابان على طريق التنمية استغرق ما يقرب من خمسة وعشرين عاما حتى يستقر . وبناء دولة أكثر قدرة أمر ممكن ، ولكن هذه العملية ستكون بطيئة وستحتاج إلى قدر كبير من الالتزام السياسي . وينبغي بدء العمل الآن .

وعلى امتداد العقدين الأخيرين من القرن العشرين استجابت كثير من حكومات الدول النامية للضغوط الداخلية والخارجية بالشروع في إصلاحات بعيدة المدى لتحسين أدائها . وكان من المألوف أن يكون أسرعها هو التغييرات المتعلقة بسياسة الاقتصاد الكلي التي تعالج أسعار الصرف والسياسة المالية والسياسة التجارية . ولهذه الإصلاحات تداعيات سياسية ولكنها لا تتطلب التغيير الشامل للمؤسسات ، ويمكن تنفيذها على وجه السرعة - وذلك غالبا عن طريق المراسيم - على يد مجموعة صغيرة من التكنوقراطيين الأكفاء . فكل ما يتطلبه الأمر هو اتخاذ القرار السياسي بالتغيير .

لكن هناك إصلاحات أخرى للدولة تتعلق بالتنظيم والخدمات الاجتماعية والشؤون المالية والبنية الأساسية والأشغال العامة ، لا يمكن أن تتحقق بنفس السرعة ، لأنها تتطلب على تغيير الهياكل المؤسسية القائمة لتحقيق أغراض مختلفة ، لتلائم أشكالاً مختلفة من قواعد اللعبة . ويتضمن هذا النوع من الإصلاحات المؤسسية إجراء تغييرات جوهرية في طريقة تفكير الوكالات الحكومية وطريقة عملها ، وكثيراً ما يتطلب تغييراً شاملاً في الأنظمة المستقرة منذ أمد طويل والقائمة على المحاباة والفساد . ولكن هذا التغيير لا غنى عنه إطلاقاً إذا أردنا أن نتحسن كفاءة الدولة . فهذان العنصران معا - السياسات الجيدة ومؤسسات الدولة الأكثر قدرة على تنفيذها - يحققان التنمية الاقتصادية بسرعة أكبر بكثير .

وبحسب الإصلاح الشامل وفقاً لهذه الأسس إلى قدر كبير من الوقت والجهد في كثير من الدول النامية . ويختلف جدول الأعمال اختلافاً كبيراً من منطقة إلى أخرى . كما أن الإصلاح سوف يواجه بقدر كبير من المقاومة السياسية . لكن المصلحين يستطيعون أن يحققوا بداية جيدة بتقوية الوكالات المركزية حتى تتمكن من صياغة سياسات استراتيجية ، وتحقيق المزيد من الشفافية والمنافسة ، وتجميع الأنشطة والوكالات ذات الإنتاج المتقارب ، والتماس المزيد من التغذية المرتدة من المستفيدين بشأن تقديم الخدمات ، والعمل مع النقابات العمالية فيما يتعلق بالبرامج التي تمكن العمال من التماس الأمن من خلال التغيير بدلاً من التماسه بمناهضة التغيير .

## ١ - الحوافز التي تؤدي إلى الإسراع بالإصلاح :

إن المنازعات عميقة الجذور المتعلقة بالتوزيع ، والقيود الملزمة لمؤسسات الدولة هي التفسير الأساسي لنقص كثير من الدول عن الإصلاح . لكن هذه العوامل ليست مما يتعذر التغلب عليه . والتغيير يحدث في خاتمة

المطاف عندما تصبح الحوافز الدافعة للتخلي عن السياسات القديمة والترتيبات المؤسسية القديمة أقوى من الحوافز الدافعة للإبقاء عليها . وقد يتوافر الدافع للإصلاح نتيجة لحدوث أزمة اقتصادية أو خطر خارجي ، أو نتيجة لمجى حكومة جديدة أقل ارتباطا بالمصالح المستقرة فى النظام القديم . لكن الإصلاح قد يتأخر إذا تمسك من بيدهم مقاليد السلطة بالسياسات القديمة ، لأنها تحقق مصلحتهم ( أو مصلحة حلفائهم ) . ويمكن أن يكون التأخير طويلا إلى حد مؤلم فى بعض الأحيان ، كما حدث فى هايتى فى ظل دوفالييه أو كما حدث فى زائير .

ويمكن أن تكون دول الجوار أيضا من العوامل القوية الدافعة إلى التغيير ، إذ يظهر ما يسمى أثر الدومينو واضحا فى موجة الإصلاح التى تكتسح شرق آسيا وأمريكا اللاتينية وجزءا كبيرا من أوروبا الشرقية والاتحاد السوفيتى السابق . ويمكن أن يكون خطر التخلف عن الآخرين دافعا للدول إلى تحسين عمل أجهزتها البيروقراطية . ولكن لا يزال يتعين على البحوث أن تفسر لماذا تستجيب بعض الدول للزمرات ولا يستجيب لها البعض الآخر ؟ لماذا يبدو مثلا أن تحمل العامة للتضخم فى آسيا أقل كثيرا منه فى أجزاء من أمريكا اللاتينية ، ولماذا تستطيع بعض الدول أن تتحمل فترة طويلة من التراجع الاقتصادى قبل أن تقوم برد فعل ، فى حين تتحرك بعض الدول الأخرى على نحو أسرع ؟

كثيرا ما يؤدى تحليل الكاسبين والخاسرين إلى إمكانية التنبؤ بالوقت الذى سيجرى فيه الإصلاح ، أو على الأقل ما إذا كان الإصلاح سيجرى أصلا أم لا . ولن يكون الإصلاح مغريا إذا لم يكن الكاسبون قادرين على تعويض الخاسرين . وحتى عندما تكون المكاسب المتوقعة كافية للسماح بالتعويض فإن الإصلاح قد يصعب تحقيقه لأن المكاسب موزعة على أشخاص عديدين فى حين يكون الخاسرون — رغم قلة عددهم — أقوى وأعلى صوتا . وهناك مشكلة إضافية ، وهى أن المنافع تتحقق عادة فى المستقبل فى حين تحدث الخسائر فى الوقت الراهن وعلى الفور . ولكن يحدث أحيانا أن تكون الأحوال قد تدهورت إلى درجة

تجعل عدد الكاسيين يزيد كثيرا على عدد الخاسرين . وفي هذه الحالة يستطيع الإصلاح أن يحقق مكاسب اقتصادية وسياسية دون إبطاء .

## ٢ - عوامل الاستمرار في الإصلاح :

يستطيع القادة السياسيون وأفراد الصفوة ذوو التوجه الإصلاحى أن يسرعوا بالإصلاح باتخاذ القرارات التى توسع مجالات الاختيار أمام عامة الناس ، وبأن يشرحوا المنافع بوضوح ، وأن يكفلوا أن تكون السياسات أكثر شمولاً . وحدث فى السنوات الأخيرة أن تمكن رجال السياسة بعيدو النظر من تغيير الخيارات المتاحة لشعوبهم عن طريق تطبيق إصلاحات حاسمة . ولقد نجحوا لأنهم تمكنوا من جعل منافع التغيير واضحة للجميع ، وتمكنوا من إقامة تحالفات جعلت صوت المستفيدين الذين يكتفون عادة بالصمت عالياً ومسموعاً بدرجة أكبر . وقد نجحوا أيضاً لأنهم قدموا رؤية طويلة المدى لمجتمعهم تسمح للناس بأن يمدوا بصرهم إلى ما هو أبعد من الأثم المباشر لتصحيح الأوضاع . ويعطى القادة الأكفاء الإحساس لشعوبهم بأن الإصلاحات هى إصلاحاتهم وإنها ملكهم وأنها ليست شيئاً مفروضاً عليهم من الخارج .

ويتطلب إصلاح الدولة التعاون بين كافة فئات المجتمع . ويمكن أن يساعد تعويض الفئات التى تتضرر من الإصلاح ( والتى قد لا تكون هى دائماً أفقر الفئات ) فى الحصول على تأييدها . وبالرغم من أن التعويض قد يكون باهظ التكلفة فى الأجل القصير فإنه سيكون مجزياً فى الأجل الطويل . كما أن الاختلافات العميقة الجذور أو الشكوك المتبادلة بين الجماعات المختلفة - كالتى بين التوتسى والهوتو فى رواندا - يمكن أن تعطل الإصلاح . وليست هناك وسيلة سريعة لإزالة العداوات التى استمرت طويلاً ، ولكن يمكن أن تساعد فى هذا الصدد المواثيق الاجتماعية ، مثل مواثيق مونكولا فى أسبانيا والمؤتمر الاقتصادى الوطنى فى بنين .

وتستطيع الوكالات الدولية أن تشجع على الإصلاح وتساعد على استمراره بأربع طرق . أولا ، أنها تستطيع أن تقدم مشورة تقنية مهمة بشأن ما ينبغي عمله وما ينبغي الامتناع عنه . وكثيرا ما تكون هذه المساعدات ذات قيمة بالغة ، ولاسيما بالنسبة للدول الصغيرة التي تفتقر إلى الموارد اللازمة لمعالجة كافة قضايا التقنية داخليا . ولكن ذلك لا بد أن يستكمل بالخبرة المحلية لتطويع الإصلاحات للظروف والمؤسسات المحلية . وتقوم منظمة التجارة العالمية بدور أساسي في الإصلاح التجارى ، وتقوم منظمة الصحة العالمية بدورها فى قضايا الصحة ، ومنظمة العمل الدولية فيما يتعلق بتشريعات العمل وسياسات التوظيف . وثانيا ، تستطيع الوكالات الدولية أن تقدم ثروة من الخبرات الممتدة عبر الدول بشأن نطاق واسع من القضايا . ولما كان العاملون فى هذه الوكالات يأتون غالبا من كل أنحاء العالم فإنها تستطيع جلب خبراء لهم خلفيات مختلفة . وثالثا ، تستطيع المساعدة المالية التي تقدمها هذه الوكالات أن تعين الدولة على تحمل الفترة الأولى المؤلمة من الإصلاح إلى أن يبدأ تحقيق المنافع . ورابعا ، يمكنها أن توفر آلية تقدم الدول من خلالها التزامات خارجية ، بحيث يكون التراجع عن الإصلاحات أمر أكثر صعوبة . غير أننا إذا كنا قد تعلمنا شيئا من تاريخ المساعدة الإنمائية ، فهو أن العون الخارجى لا يستطيع أن يحقق شيئا يذكر إذا لم تتوافر الإرادة الداخلية للإصلاح .

### ٣ - أهمية وجود الحكومة الجيدة للتنمية :

يحمل القرن الحادى والعشرين وعودا كبيرة بالتغيير وأسباب للأمل . وفى هذا العالم الذى تحدث فيه تغييرات مذهلة فى الأسواق والمجتمعات المدنية والقوى العالمية ، تتعرض الدولة للضغوط لتصبح أكثر كفاءة ، ولكنها لم تتكيف بعد مع ذلك بالسرعة الكافية لمواجهة سرعة التغيير . وليس من المستغرب أنه ليس هناك نموذج واحد للتغيير ، وأن الإصلاحات تحدث غالبا ببطء لأنها تحتاج إلى إعادة تفكير جوهري فى دور المؤسسات والتفاعل بين المواطنين والحكومات . لكن



القضايا المثارة في هذا التقرير أصبحت الآن جزءاً جوهرياً من إعادة التفكير في الدولة في أنحاء كثيرة من العالم ، وأصبحت هذه القضايا على جدول أعمال المنظمات الدولية التي تقدم لها المساعدة .

ولأمد طويل عانت الشعوب التي تتسامح مع الدولة غير المتمسكة بالكفاءة نتائج تمثلت في تأجيل النمو والتنمية الاجتماعية . ولكن الدولة التي تؤجل الإصلاح مهددة الآن بتحمل تكلفة أكبر : تتمثل في الاضطراب السياسي والاجتماعي - بل والتفكك في بعض الحالات - مما يضر بأبلغ الضرر بالاستقرار والقدرة الإنتاجية وحياة البشر . وكان من الطبيعي أن تلتف التكلفة الهائلة لانتهيار الدولة ، الانتباه إلى أن الوقاية خير من العلاج ولأن منه تكلفة ، غير أنه ليست هناك طرق مختصرة لتحقيق الهدف . فبمجرد أن تبدأ دورة الانهيار الحلزونية لا يكون هناك سبيل للإصلاح على وجه السرعة .

وحالات انهيار الدولة هي حالات متطرفة كما أنها حالات فريدة ، ولكنها آخذة في الازدياد . ولا يمكن استخلاص تعميمات بسيطة بشأن أسبابها أو نتائجها ، كما أنه ليست هناك حلول سهلة لإعادة بناء تلك الدول . فكل حالة تحمل معها تحديات للدول ولجيرانها وللنظام الدولي . غير أن النتائج يتحملها في كل الحالات تقريباً الناس العاديين ، مما يوضح مرة أخرى مدى أهمية وجود دولة فعالة ومتجاوبة لتحقيق الصحة والرخاء للمجتمع في المدى الطويل .

وبين السعي إلى إقامة دولة أكثر كفاءة - حتى في الدول الصناعية المستقرة - أن عوائد التحسين التدريجي التراكمي هي عوائد مرتفعة ، ويصدق ذلك بصورة خاصة على الدول التي تنقسم بكفاءة محدودة للدولة ، وقد تبين أنه حتى أصغر الزيادات في قدرة الدولة أحدثت بمرور الزمن أثراً ملموساً على نوعية حياة الناس . وليس أقل أسباب ذلك شأننا أن الإصلاحات تنبج له لأن تخلق لنفسها دائرة حميدة خاصة بها ، فالتحسينات الصغيرة في كفاءة الدولة تؤدي إلى

ارتفاع مستوى المعيشة ، مما يمهّد الطريق بدوره لمزيد من الإصلاحات ومزيد من التنمية .

إن التّجارب بجولة في اقتصاديات العالم يكشف عن نماذج لا حصر لها لهذه الدوائر الحميدة وهي تحدث أثرها . ولكنه يكشف أيضا عن شواهد لا تقل عددا على حدوث عكس ذلك : دول وأقاليم وقعت في شرك دوائر مفرغة من الفقر والتخلف نتجت عن عدم الفاعلية المزمّنة للدولة ، وهذه الدوائر يمكن أن تؤدي بسهولة إلى العنف الاجتماعي والجريمة والفساد وعدم الاستقرار ، التي تقوض كلها قدرة الدولة على دعم التنمية أو على العمل أصلا . والتحدى الحاسم الذي يواجهه الدول هو اتخاذ هذه الخطوات الصغيرة والكبيرة على السواء ، في سبيل إقامة حكومة أفضل ، تضع الاقتصاد على المسار الصاعد ، وتتخذ الإطار ذا الشقين المقترح في هذا التقرير . إذ أن إصلاح مؤسسات الدولة عمل طويل وشاق وله حساسية سياسية ، ولكننا إذا كنا الآن أكثر إدراكا لصعوبة التحدي الذي ينطوي عليه الإصلاح ، فنحن أيضا أكثر إدراكا لتكاليف ترك الأمور على ما هي عليه .

## مراجع الكتاب

## الباب الأول

1. \* World Bank: World Development Report 1974, Washington, D.C., 1974.  
 \* International Monetary Fund: World Economic Outlook 1974, Washington, D.C., 1974.  
 \* -----: International Financial Statistics 1975, Washington, D.C., 1975.  
 \* United Nations: Report on the World Social Situation 1993, New York, 1993.  
 \* International Labor Office: World Employment Report 1980, Geneva, 1980, PP. 25-26.  
 \* -----: World Employment Report 1995, Geneva, 1995, PP. 28-30.  
 \* United Nation, Statistical Office: Year Books of National Accounts Statistics 1966-1976, New York, 1966-1976.
2. \* Martin Godfry: Global Unemployment, The New Challenge to Economic Theory, Harester Press, Sussex, England, 1988, PP. 23-29.  
 \* United Nation Development Programme (UNDP): World Human Development 1992, New York, 1992, PP. 57-58.  
 يشير تقرير البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة لعام ١٩٩٢ عن التنمية البشرية في العالم إلى أنه هاجر على الأقل ٣٥ مليون فرد من البلاد النامية ليقوموا في بلدان الشمال الصناعي ، منهم ٦ مليون هاجروا بطريقة غير قانونية وذلك خلال العقود الثلاثة الممتدة بين ١٩٦٠ و ١٩٩٠.
3. \* World Bank: World Development Report 1990, Oxford University Press, 1990, P. 107  
 \* Franz Peter Lang: Does the New Protectionism Really Harm All Trading Countries? In: Intereconomies, Vol. 24, No. 1, Jan.-Feb., 1989, P. 13.

- \* رمزي زكي: أثر السياسات الليبرالية الجديدة على أوضاع الطبقة الوسطى في البلدان الصناعية والبلاد النامية. مجلة عالم الفكر التي يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب بالكويت ، العدد الثاني ، المجلد الخامس والعشرون ، أكتوبر - ديسمبر ١٩٩٦ ، ص ص. ٣١-٧٤.
- \* -----: أزمة الديون الخارجية . رؤية العالم الثالث. الهيئة العامة للكتاب ، القاهرة ، ١٩٧٨ ، ص ص. ٤٢٩ - ٤٥٥.

\* Lester C. Thurow: The Future of Capitalism, How Today's Economic Forces Shape Tomorrow's World?. William Morrow and Company Inc., New York, 1996. P. 31.

\* International Monetary Fund: World Economic Outlook 1999, Washington, D.C., 1999.

\* United Nation, Statistical Office: Statistical Year Book 1999, New York, 1999.

\* سيد البواب : المديونية الدولية. أسبابها وآثارها الاقتصادية وانعكاساتها الدولية والإقليمية والقارية وطرق جدولة الديون الرسمية والتجارية . محاضرات على طلبة السنة الثانية ماجستير الاقتصاد بكلية التجارة جامعة عين شمس عن الأعوام ١٩٩٦/٩٥ - ٢٠٠٠/٢٠٠١ (غير منشورة).

4. سيد البواب: عجز الموازنة العامة للدولة . النظرية والصراع الفكري للمذاهب الاقتصادية. ومناهج العلاج ، دار البيان للطباعة والنشر ، القاهرة ٢٠٠٠ ( الباب الأول: طبيعة وحجم ومفاهيم عجز الموازنة العامة في الدول النامية والمتقدمة ، ص ص. ١١ - ٤٩ ، والباب الرابع: وصفة صندوق النقد الدولي في علاج عجز الموازنة العامة في الدول النامية ، ص ص. ١٣٣ - ١٤٥ ).

5. \* Maurice Dob: Economic Growth and Undeveloped Countries. Lawrence and Wishart, London, 1965, PP. 45-59.

- \* سيد البواب: المشاكل الأساسية للنمو فى الخطة الخمسية الأولى ٦٠/٦١ - ٦٤/٦٥ فى جمهورية مصر العربية . معهد التخطيط القومى ، مذكرة رقم ٩٥٧ ، ١٩٦٧ ، ص ص. ١١ - ١٥ .
- \* -----: قضية الاقتصاد المصرى الكبرى. قضية الإنتاج المصرى فى ظل الانفتاح الاقتصادى ١٩٧٥ - ١٩٨٢. المشاكل والحلول. دار البيان والنشر ، الطبعة الخامسة ، القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص ص. ١٥ - ٢٣ و ٥١ - ٨٢ .
6. \* سعيد النجار: الإصلاح الاقتصادى ومشكلة البطالة. مؤسسة الأهرام، الأهرام الاقتصادى ( ملحق الأهرام الاقتصادى ) سبتمبر ١٩٩٤ ، ص ص. ٥ - ٢١ .
- \* سيد البواب: اقتصاديات البطالة فى الدول المتقدمة والبلدان النامية ووسائل علاجها . محاضرات على طلبة السنة الثانية ماجستير الاقتصاد بكلية التجارة جامعة عين شمس عن الأعولم الدراسية ١٩٩٦/٩٥ - ٢٠٠١/٢٠٠٠ ( غير منشورة ) .
7. \* Maurice Dob: Economic Growth and Undeveloped Countries, op. cit., PP. 45-59.
- \* سيد البواب: المشاكل الأساسية للنمو فى الخطة الخمسية الأولى ٦٠/٦١ - ٦٤/٦٥ فى جمهورية مصر العربية ، مرجع سابق ، ص ص. ١٥ - ١٩ .
8. \* United Nations: Report on the World Social Situation 1999, New York, 1999.
- \* United Nation, Statistical Office: Statistical Year Book 1999, op. cit.,
- \* World Bank: World Development Report 1999, Washington, D.C., 1999.

\* International Monetary Fund: World Economic Outlook 1999, Washington, D.C., 1999.

9. سيد البواب: المديونية الدولية. أسبابها وآثارها الاقتصادية وانعكاساتها الدولية والإقليمية والقارية وطرق جدولة الديون الرسمية والتجارية ، مرجع سابق .

## الباب الثانى

1. James Meed: The Balance of Payments, Oxford University Press, London, 1961.

تتلخص أفكار ميد فى أن ميزان المدفوعات يعتبر فى حالة توازن إذا استطاع البلد خلال الفترة الزمنية المعنية الوفاء بمدفوعاته الخارجية من متحصلاته من العمليات الجارية والتدفقات التلقائية من رأس المال إلى الدخل، دون اضطرار إلى حمل عبء زيادة كبيرة فى البطالة أو تقييد الواردات لمجرد تجنب العجز فى ميزان المدفوعات . وعندما لا يغطى العجز عن طريق التدفق التلقائى من رأس المال إلى الداخل ، تنشأ الحاجة إلى إجراء عمليات رأسمالية لتفريج الأزمة ، ويعانى البلد حينذاك من اختلال خارجى يتطلب العلاج . أنظر جيرالد مايز: التجارة الدولية والتنمية (ترجمة أحمد سعيد دويدار). دار النهضة ، القاهرة ، ١٩٦٨ ، ص ٧٢.

\* Donald Hodgman & Geoffrey Wood: Monetary and Exchange Rate Policy, Macmillan Press, London, 1997.

2. \* W. McCleary: The Design and Implementation of Conditionality, in, V. Thomas, A. Chibbar, M. Dailami & De Melo (eds.), Restruction Economics in Distress, World Bank Publication, Oxford University Press, 1991.

• هيروبوكي هينو: التعاون بين الصندوق والبنك الدوليين . مجلة Finance & Development ، المجلد (٢٣) العدد (٣) ، الطبعة العربية ، ١٩٨٦ ، ص ص. ١٤ - ١٦.

3. أندرو كروكيت: بعض المسائل المتعلقة باستخدام موارد صندوق النقد الدولي. مجلة Finance & Development ، المجلد (١٩) العدد (٢) ، الطبعة العربية ، ١٩٨٢ ، ص ص. ١٠ - ١١.

\* Burce J. Summers: The Payment System: Design Management and Supervision, IMF, Washington, D.C., 1994

4. دور صندوق النقد الدولي بين الماضي والحاضر : تولد عن اجتماع بريتون وودز بالولايات المتحدة الأمريكية في يوليو ١٩٤٤ عقد اتفاقيتي صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإشياء والتعمير ، وهما المؤسستان الدوليتان اللتان أنشئتتا في آخر عام ١٩٤٥ ، وقد عكست أهدافهما وأدواتهما مصالح القوى الاقتصادية والسياسية بعد الحرب العالمية الثانية . فالولايات المتحدة الأمريكية صاحبة أقوى اقتصاد وأكبر رصيد ذهبي كانت تسعى لتجنب فرض أى قيود ناتجة عن تغيير أسعار الصرف . وأوروبا كانت تسعى لإعادة بناء هياكلها الإنتاجية التى دمرتها الحرب . أما دول العالم الثالث فلم تستطيع أن تفرض مشكلاتها على ميثاق الصندوق والبنك الدوليين نتيجة معاناتهما من النفوذ الاستعماري الغربى .

وقد طغت السطوة الأمريكية على صياغة أهداف الصندوق والذى تمثلت فى إفراز الأهداف التالية :

• استقرار أسعار الصرف وتحاشى التخفيضات المتبادلة فيما بين الدول الأعضاء، وهذا لا يعنى ثبات أسعار الصرف ولكن القصد منه هو إمكانية تعديل أسعار الصرف وفقاً لشروط محددة تحت رقابة الصندوق .



- إقامة نظام للمدفوعات الدولية المتعددة الأطراف ، ويتضمن هذا الهدف السعى نحو إلغاء القيود على حركة التجارة الدولية من خلال إلغاء الرقابة على الصرف وضمان حرية تحويل العملات .
- توفير الموارد المالية للدول الأعضاء لمواجهة الاختلالات الطارئة فى موازين مدفوعاتها ، وضمان عدم لجوءها إلى الرقابة على الصرف وتقييد الواردات وفرض الرسوم الجمركية .

وقد استطاعت الدول الغربية التغلب على التزاماتها كأعضاء بفرض فترة انتقالية لمدة خمس سنوات اعتباراً من بداية عمل الصندوق فى مارس ١٩٤٧ . ويعتبر عام ١٩٦١ هو البداية الفعلية لتطبيق اتفاقية الصندوق عندما أعلنت الدول الغربية قابلية عملاتها للتحويل . وفى نفس الوقت بدأت فى الظهور مشكلة ندرة الدولار الأمريكى مع ظهور العجز فى ميزان المدفوعات الأمريكى الذى بلغ نحو ٣ بليون عام ١٩٧٠ وتدهور أرصدة الولايات المتحدة من الذهب لتصل إلى نحو ١٥,٥ بليون دولار عام ١٩٦٤ مقابل ٢٤,٥ بليون دولار فى عام ١٩٤٨ . ومنذ ذلك الحين اخفت مشكلة ندرة الدولار وهيمنة الولايات المتحدة الأمريكية على الاقتصاد العالمى ولكن بدأت مشكلة جديدة وهى أزمة الإفراط فى عرض الدولار . وقد وصلت الأزمة ذروتها فى أغسطس ١٩٧١ عندما أعلنت الولايات المتحدة الأمريكية إلغاء قابلية تحويل الدولار إلى ذهب ، وبذا انهارت الأسس التى بنيت عليها اتفاقية الصندوق . وقد تم فى سبتمبر ١٩٧١ تغيير حسابات الصندوق من الدولار إلى حقوق السحب الخاصة . كما أقر نظام تعويم أسعار الصرف بعد مؤتمر جاميكا عام ١٩٧٦ .

ورغم أن هذه الصدمات كانت كفيلاً بتلاشى دور صندوق النقد الدولى، إلا أن دروس السبعينيات والثمانينيات قد عملت على اتساع دور الصندوق ، فلم يقتصر دوره الآن على معالجة مشكلات الدول الصناعية

المتقدمة وحدها بل اتسع هذا الدور ليشمل بلدان العالم الثالث . فقد شهدت السبعينيات تحولا أساسيا فى عمليات الصندوق حتى أطلق عليها فترة التحرر Period of Liberation . فقد لعب الصندوق دورا ملحوظا خلال فترة ارتفاع أسعار البترول الأولى ١٩٧٣ - ١٩٧٤ وما ترتب عليها من زيادة هائلة فى عجز موازين مدفوعات الدول المستوردة للبترول ومنتجاته وبرزت الحاجة إلى موارد جديدة وكبيرة لتغطية هذا العجز ، استجاب لها الصندوق بتسمية موارده والتوسع فى شروط الاقتراض بالإضافة إلى إقامته أول تسهيلات البترول فى يونيو ١٩٧٤ أعقبه بتسهيل ثان فى إبريل ١٩٧٥ ، مما أدى إلى زيادة تتفق أموال الصندوق إلى أعضاءه من دول العالم المتقدم ودول العالم النامى وإن كانت دول العالم المتقدم قد حصلت على نصيب تجاوز نصف الموارد النقدية لتغطية ارتفاع نفقة استيراد البترول . وقد تغيرت سياسة الصندوق على أثر الارتفاع الثانى لأسعار البترول ١٩٧٩ - ١٩٨٠ تغيرا جذريا عن سياسته خلال السبعينيات نتيجة إلى اختلاف مراكز القوى بين الدول المتقدمة الصناعية ودول العالم الثالث وإلى اختلاف عبء زيادة أسعار البترول ، فلقد استوعبت الدول الصناعية المتقدمة دروس السبعينيات واستعدت لمواجهة أى ارتفاع فى أسعار البترول من خلال التنسيق بين سياساتها واتباع تدابير ترشيد استهلاك البترول بينما ساءت حالة دول العالم الثالث لأنها لم تراعى حسابات المستقبل فى وقت اتجهت فيه معدلات التبادل الخارجى إلى التدهور فى غير صالحها . وبعبارة أخرى فقد صاحب الارتفاع الأول لأسعار البترول تعارض مصالح بين الدول المصدرة وبين الدول المستوردة للبترول بصرف النظر عما إذا كانت متقدمة أو نامية، بينما صاحب الارتفاع الثانى لأسعار البترول مواجهة بين الدول المتقدمة ودول العالم الثالث دون النظر عما إذا كانت الدول الأخيرة مصدرة أو مستوردة للبترول . وقد انعكست هذه المواجهة داخل الصندوق فى تصعيد الشروط التى على أساسها يقدم الصندوق موارده ، فبدلا من تقديم التسهيلات

البنرولية على أساس درجة الاحتياجات الفعلية ، أصبح تقديمها مرتبط بتطبيق برامج التثبيت التى يطالب بها الصندوق .

وبالإضافة إلى عاليه ، فقد شهد الاقتصاد العالمى مع دخول السبعينيات ظاهرة الركود التضخمى ترتب عليها تطورات هامة فى الأسواق المالية تمثلت فى تراكم الأرصدة النقدية لدى البنوك التجارية الدولية وعجز الدول الصناعية المتقدمة عن استيعابها بسبب هذه الظاهرة . ونتيجة لذلك فقد كان من الطبيعى أن تتجه تلك البنوك التجارية الدولية الخاصة إلى الدول النامية لتصرف الأرصدة النقدية المتراكمة لديها مما نتج عنه زيادة فى المديونيات الدولية على الدول النامية تجاه البنوك التجارية الدولية الخاصة ، وهى ديون تتم بشروط السوق التجارية أى بسعر فائدة مرتفع فضلاً عن قصر مدة القرض وهى شروط لا تناسب الاحتياجات التمويلية لدول العالم النامى . وبسبب الإفراط فى هذه الديون وارتفاع خدمتها واجهت البنوك التجارية الدولية الخاصة صعوبة أو استحالة الحصول على أموالها بعد إعلان الكثير من الدول النامية بما فيهم أكبر هذه الدول المدينة توقفها الكلى أو الجزئى عن السداد ومطالبتها الحكومات الدائنة والبنوك التجارية الدولية الخاصة بالتخفيف من أعباء مديونيتها . وتجنباً للخطر السلبية لإلغاء وشطب هذه الديون لجأت البنوك التجارية الدولية الخاصة إلى صندوق النقد الدولى طالبة وساطته فى إعادة جدولة هذه الديون وتخفيض الفوائد . وقد قبل الصندوق هذه الوساطة رغم تعارضها مع ميثاقه الذى يقصر خدماته على المؤسسات الحكومية أى على الديون الرسمية وحدها . وبهذا ظهر دور جديد لصندوق النقد الدولى كممثل لمصالح مؤسسات التمويل الخاصة . وفى نفس الوقت اتجه الصندوق عام ١٩٨٤ إلى تطوير تسييلات التثبيت الاقتصادى وإخال بنود جديدة عليها بحيث تمثل إحدى الركائز الأساسية التى انطلق وينطلق منها الصندوق فى رسم السياسة الاقتصادية للدول المدينة . وقد تم الربط بين الموافقة على إعادة جدولة الديون الخارجية وتقديم قروض

جديدة والاستفادة من برامج التثبيت للصندوق للدول المدينة بتبنى هذه الدول لسياسات اقتصادية يرتضيها الصندوق والتي تعرف بالمشروطة Conditionality . كما حدث تنسيق كامل ودقيق بين سياسات الصندوق وسياسات البنك الدولي من حيث شروط القروض والتسهيلات المقدمة للبلاد المدينة بحيث اختلفت الفروق التي كانت قائمة بينهما فى عقدي الستينيات والسبعينيات ونشأ مؤخرا بينهما اصطلاح جديد هو المشروطة المتقاطعة Cross Conditionality الذى يعنى الترابط والتداخل بين شروط كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي .

وتتميز تسهيلات التثبيت الاقتصادى لصندوق النقد الدولى بصفات جديدة يمكن تلخيصها فى التالى:

- أن تقوم الدولة العضو بمعاونة العاملين فى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي فى إعداد ورقة تتضمن إطارا للسياسة الاقتصادية تغطى فترة ثلاث سنوات يحدد فيها الأهداف العامة والتدابير المطلوبة واحتياجات التمويل المرتبطة ببرنامج التثبيت الاقتصادى ، بالإضافة إلى معوقات الاقتصاد بصفة عامة والمعوقات الرئيسية للنمو الاقتصادى وسداد المدفوعات الخارجية بصفة خاصة. ويجرى تحديث هذه الورقة فى بداية كل سنة من سنوات البرنامج لضمان استمرارية السياسات التى تعهدت بها الدولة العضو.
- أن يكون إقرار ورقة إطار السياسة الاقتصادية - عاليه - عسائلا منشطا ومشجعا لتدفق موارد إضافية من مصادر أخرى ثنائية ومتعددة الأطراف ، حيث أن موارد تسهيل التثبيت الاقتصادى للصندوق تكون فى الغالب متواضعة وغير كافية لاحتياجات الدولة للإصلاح ، وتساعد هذه الورقة فى توفير موارد إضافية بمساعدة الصندوق والبنك حتى يمكن إجراء التغييرات التى يتضمنها البرنامج .

• أصبح التعاون بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي أكثر قوة ووضوحاً ، ويتضح ذلك من اشتراط المساعدة المشتركة في إعداد أوراق إطار السياسة الاقتصادية ، وفي المفاوضات المشتركة لإعداد الترتيبات النهائية في مجال خبرة كل منهما . وكقاعدة عامة يهتم ممثلو صندوق النقد الدولي بقضايا الاقتصاد وتدابير إزالة اختلال التوازن الاقتصادي العام في الأجل القصير ، بينما يركز ممثلو البنك الدولي على القضايا متوسطة وطويلة الأجل وتحليل سلامة السياسات القطاعية وبرامج الاستثمار الحكومية وأولوياته .

\* أنظر أيضاً : حمدى العنانى : تحليل نموذج السياسة الاقتصادية لصندوق النقد الدولي . نموذج بولاك دراسة تطبيقية على الاقتصاد المصرى ١٩٧٣ - ١٩٨٦ . ورقة غير منشورة وغير مؤرخة .

See also the following References:

- \* Braintew: The International Monetary Fund, Its Present Role and Future Prospect, Princeton, London, 1961.
- \* -----: The Evaluation of International Monetary System, Hutchimson, London, 1974.
- \* Grakam B. Bird: The International Monetary System and the Less-Development Countries, Macmillan Press, London, 1978.
- \* George M. Von: International Money and Credit: The Policy Roles of IMF, Washington, D.C., 1983.
- \* Margaret Garritsen: Balance of Payment Adjustment 1945-1986.

5. \* P. Jegzentsis: IMF Stabilization Programmes, An Adequate Receipt for Developing Countries, The 23<sup>rd</sup> International Summer Seminar 1986, Held. by Institute for Economy of Developing Countries, Berlin, 1986.
- \* W. Cline & S. Weintroub (eds.): Economic Stabilization in Developing Countries, Brooking Institute, Washington, D.C., 1981.

\* T. Killeck & M. Sutton: Disequilibrium, Financing and Adjustment in Developing Countries, in Killeck (ed.) Adjustment and Financing in Developing World, Washington, D.C., 1982.

\* S. Kemp: A Monetary View of Balance of Payment, in: T. Havrilesky & J. Boorman (eds.), Current Issues in Monetary Theory and Policy, AHM Publishing Corporation, Arlington, 1980.

\* A. Swooda: Monetary Approach to Balance of Payments Theory, in, E. Classen & P. Solin (eds.), Recent Issues in International Monetary Economics, North-Holland, 1976.

\* عبد المنعم القيسوني: مقدمة النقود والتجارة الخارجية ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ١٩٥٠ ، ص ص. ٢٥٦ - ٢٨٤.

\* عبد المنعم البنا: الأزمات السياسية والنقدية ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ١٩٥١ ، ص ص. ٢١٥ - ٢٣٤.

6. \* رمزي زكي: الاحتياطات الدولية والأزمة الاقتصادية فى الدول النامية مع إشارة خاصة عن الاقتصاد المصرى. (الباب الثانى: الاحتياطات الدولية والدول النامية. دراسة فى تأصيل المفاهيم). دار المستقبل العربى ، القاهرة ١٩٩٤ ، ص ص. ٧٣ - ٢٧٣.

\* أمل عصام: دور الاحتياطي الدولى بالبنك المركزى المصرى فى علاج الاختلالات الاقتصادية (رسالة ماجستير ١٩٩٧ غير منشورة ) ص ص. ٦٠ - ٢.

See also the following References:

\* H. Heller & M. Khan: The Demand for International Reserve under Fixed and Floating Exchange Rates, IMF. Staff Papers, No 25, 1978, PP. 623-649

\* E. Claassen: The Optimizing Approach to Demand for International Reserves, in, E. Maria & P. Salin (eds.): Recent Issues In International Monetary Economics, Amsterdam, North-Holland, 1976, PP. 73-116.

- \* J. Frankel: The Demand for International Reserves by Developed and Less-Developed Countries, in, *Economica*, No 41, 1974, PP. 14-24.
- \* M. Iyaha: Demand for International Reserves in Less-Developed Countries: A Distributed Lag Specification, in, *Review of Economics and Statistics*, Aug., 1976.
- \* S. Edwards: The Demand for International Reserve and Exchange Rate Adjustment, in, *Economica*, Vol. 189, No. 50, Aug. 1983, PP. 269-280.
- \* J. Williamson: Exchange Reserves as Shock Absorbers: in, R. Dorbusch & F. Helmers (eds.), *The Open Economy, Tools for Policymakers in Developing Countries*, EDI Series in Economic Development, Oxford University Press, 1988, PP. 165-186.
- \* L. Porteny: The Management of International Reserve, in, *Collected Papers on External Debt Management and Financing Techniques*, UNDP Regional Project PAS/85/015, Thailand, Aug. 1985.

ومن الكتب الهامة التى تعالج للنظام النقدى الدولى بما فى ذلك  
السيولة الدولية الكتاب التالى رغم قدم تاريخه ، مع التركيز على صفحات  
السيولة الدولية المشار إليها أدناه.

- \* **Herbert G. Grubel: The International Monetary System. Efficiency and Practical Alternatives**, Penguin Modern Economics Texts, Third Edition, Penguin Books, 1977, PP. 21 & 22-27 & 29-31 & 38-40 & 41-45 & 65 & 70-71.

7. سبق أن تعرضنا للمحور الثانى من محاور برامج التثبيت لصندوق النقد  
الدولى الخاص بالسياسات المتعلقة بالموازنة العامة فى الباب الرابع من  
كتابنا: عجز الموازنة العامة. النظرية والصراع الفكرى للمذاهب الاقتصادية  
ومناهج العلاج. لذا وجب التنبيه بالرجوع إلى مراجع هذا المحور فى كتابنا  
المشار إليه: عجز الموازنة العامة. النظرية والصراع الفكرى للمذاهب  
الاقتصادية ومناهج العلاج. دار البيان للطباعة والنشر ، القاهرة ٢٠٠٠ ،  
ص ص. ١٣٣ - ١٤٥ و ٢٠٤ - ٢٠٦.

8. سعيد النجار: الخطأ والصواب في سياسة أئون الخزائنة. كتاب الأهرام الاقتصادي. الأهرام الاقتصادي، القاهرة ٢٧ إبريل ١٩٩٢، ص ص. ٨-٩.

9. See the Following References:

- \* United Nations Development Programme, ASEAN Committee: Finance and Banking, UNDP, New York, 1997.
- \* Subrata Ghatak: Monetary Economics in Developing Countries, St. Martin Press, New York, 1991.
- \* Brain Margan: Monetarists and Keynesians. Their Contribution to Monetary Theory, Mac-Millan Press, England, 1978.

10. \* سليمان المنزرى: سوق رأس المال: خصائصه ودوره في التنمية الاقتصادية. كتاب الأهرام الاقتصادي. الأهرام الاقتصادي ١٧ يناير ١٩٩٤، ص ص: ٨-١.

\* محمود فهمى: استراتيجية تنمية سوق المال في مصر ودور الهيئة العامة لسوق المال: (المؤتمر الدولي لتنمية أسواق المال) ، القاهرة ١٩٨٣ ، ص ص. ١ - ١٩.

\* الهيئة العامة لسوق المال: هيكل سوق المال في مصر: (المؤتمر الدولي لتنمية أسواق المال) ، القاهرة ١٩٨٣ ، ص ص. ١ - ٣٧.

\* أحمد سالم: سوق المال والسندات الحكومية: (المؤتمر الدولي لتنمية أسواق المال) ، القاهرة ١٩٨٣ ، ص ص. ١ - ٦.

11. See the Following References:

- \* David Gill: Capital Market and Financial Systems Development: (ICCMD/Doc.17), Cairo, 1983, PP. 1-30.
- \* T. M. Clark: The Role of Non-Bank Financial Institutions in the Development of Capital Market: (ICCMD/Doc.9), Cairo, 1983, PP. 1-19.



- \* Capital Market Authority: Structure of the Capital Market in Egypt: (ICCMD/Doc.22), Cairo, 1983, PP. 1-33.
- \* C. J. Keirle: The Capital Market Development of East Asia: (ICCMD/Doc.13), Cairo, 1983, PP. 1-11.
- \* Walter L. Ness: The Capital Market Development Experience of Latin America: (ICCMD/Doc.1), Cairo, 1983, PP. 1-18.
- \* Gunther Broker: The Capital Market Development Experience of the Industrial Countries: (ICCMD/Doc.2), Cairo, 1983, PP. 1-17

12. سيد البواب: الأزمة المالية والاقتصادية للنمر الكورى وبرنامج التثبيت لصندوق النقد الدولى. محاضرات على طلبة السنة الثانية ماجستير الاقتصاد بكلية التجارة جامعة عين شمس عن الأعوام ٩٨/٩٧ - ٢٠٠١/٢٠٠٠ (غير منشورة).

13. سيد البواب: المرجع السابق

14. \* International Monetary Fund: IMF Annual Report 1997, IMF, Washington, D.C., 1997.
- \* قانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٩٢ بتعديل بعض أحكام قانون البنوك والائتمان ، وقانون البنك المركزى المصرى والجهاز المصرفى.

15. Op. Cit.,

16. \* International Monetary Fund: IMF Annual Report 2000, IMF, Washington, D.C., 2000.

17. سيد البواب: الوزارة الحالية والسياسات الاقتصادية: ورقة مقدمة إلى الحكومة المصرية الحالية (حكومة الدكتور عاطف عبيد) تقع فى ٥٠ صفحة

فلوسكاب في أوائل يناير ٢٠٠١. ( الجهاز المصرفي والسياسات الائتمانية وسعر الصرف ، ص ص. ٣١ - ٤٠ ) ، القاهرة ، يناير ٢٠٠١.

18. كانت أغراض البنك الدولي (البنك الدولي للإنشاء والتعمير IBRD) في بداية إنشاءه تلتخص في التالي (المادة الأولى من الاتفاقية الخاصة بإنشائه):

- مساعدة الدول الأعضاء التي تأثرت بظروف الحرب على إصلاح ما تسببت الحرب في تدميره أو إتلافه ، وكذلك مساعدة الأعضاء بصفة عامة على استغلال مواردهم الإنتاجية أحسن استغلال.
- تشجيع الأفراد والهيئات الخاصة على استثمار رؤوس أموالهم في البلاد المختلفة لأغراض إنتاجية وذلك بضمان هذه القروض الخاصة ، فإن تعذر على بلد الحصول على قروض خارجية من أفراد أو هيئات خاصة يقوم البنك نفسه بمدها بهذه القروض .
- ترتيب القروض التي تطلب الدول المختلفة من البنك مدها بها أو ضمانها حسب أهميتها واشتداد الحاجة إليها.
- ويمكن أن يضاف إلى عاليه غرض آخر وهو مقاومة الاختلال في التوازن الاقتصادي الدولي ، وهي وظيفة تستتج من الوظائف الثلاث السابقة ، إذ أن إقراض البنك للدول والهيئات من أمواله الخاصة أو من أموال يقرضها أو من ضمانه للقروض التي تعقد خارجه يؤدي إلى انتعاش الاستثمار الدولي بحيث يسهل انتقال الأموال من حيث تقل الحاجة إليها إلى حيث تزيد الحاجة إليها.

وقد نصت اتفاقية البنك صراحة في أكثر من مناسبة على أن القروض التي يقدمها أو يضمنها البنك يجب أن تكون لأغراض إنتاجية فقط، كما حددت الاتفاقية مجموع ما يستطيع البنك أن يقدمه أو يضمنه من قروض

بقيمة رأس ماله وما يجمعه من احتياطات ومن قروض السندات التي يصدرها. وقروض البنك هي في الغالب قروض متوسطة وطويلة الأجل.

19. \* Kevin Cleaver: The Impact of Price and Exchange Rate Policies on Agriculture in Sub-Sahara Africa, World Bank Staff Papers No. 728, W. B. Washington, D.C., 1985.

\* U. Huana & P. Nicholas: The Social of Structural Adjustment, in, Finance and Development, Vol. 24, No. 3, Jun. 1987, PP. 22-24.

\* Samuel Paul: Transmission to Private Sector, in, Finance and Development, Vol. 22, No. 4, Dec. 1985, PP. 43-45.

\* رمزي زكي: التضخم والتكيف الهيكلي في الدول النامية. دار المستقبل العربي ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ص. ١٧٣ - ١٧٤.

20. رمزي زكي: مرجع سابق ، ص ص. ١٩٠ - ١٩٢.

21. تعتبر المدرسة المؤسسية Institutional School أحد روافد الفكر الاقتصادي الرأسمالي المعاصر الناقدة لواقع الرأسمالية الحديثة. وقد تنسّلت بالنقد الاتجاهات الرئيسية الشائعة في علم الاقتصاد مثل الكينزية والنيوكلاسيكية والكينزية الحديثة. وبين نقد الواقع النظري والواقع العملي للرأسمالية ، يحاول أنصار هذه المدرسة تقديم بعض الحلول والمقترحات الإصلاحية. على أن أهم ما يميز هذه المدرسة هو أنه إذا كانت الاتجاهات الرئيسية في علم الاقتصاد الرأسمالي قد افترضت - ضمناً - ثبات واستقرار مؤسسات الدولة الرئيسية ، فإن هذه المدرسة المؤسسية لا تفترض ثبات هذه المؤسسات. ومن هنا يعطى مفكرو هذه المدرسة: للدولة ، وللشركات الكبرى، والنقابات العمالية أهمية محورية وخاصة في تحليل واقع الرأسمالية المعاصرة ومشكلاتها الراهنة.

وتتضمن هذه المدرسة عددا من المفكرين الاقتصاديين نوى الشهرة  
 الواسعة مثل: جون كنت جالبريث G. K. Galbraith و F. Leiontief  
 فى الولايات المتحدة الأمريكية ، و J. Robenson و T. Yaloug  
 و T. Palo فى المملكة المتحدة ، و F. Pero فى فرنسا وغيرهم. أنظر  
 \* P. A. Samuelson: Economics, Eleventh Edition, McGraw-Hill Book Company, New York, 1990, PP. 790-795.

22. \* J. K. Galbraith: The Affluent Society, Houghton Mifflin Company, Boston, 1969, PP. 184-188 & 220-225.  
 \* -----: Economics and Public Purpose, Houghton Mifflin Company, Boston, 1973, PP. 191-192.

أنظر أيضا:

\* رمزى زكى: مرجع سابق ، ص ص. ٧٤ - ٨١.

23. \* S. Kikeri, J. Nellis & M. Shirley: Privatization: The Lessons of Experience, World Bank Publication, Washington, D.C., 1992.  
 \* J. Vickers & G. Yarrow: Privatization: An Economic Analyses, Cambridge, MA, MIT. Press, 1988, PP. 7-15.  
 \* Steve Hanke: Privatization and Development, International Center of Economic Growth, ICS Press, San Francisco, California, 1987, PP. 214-221.

24. رمزى زكى: مرجع سابق ، ص. ١٧٥.

- \* World Bank: World Development Report 1983, Washington, D.C., 1983.

25. \* سعيد النجار: التخصيصية والتصحيحات الهيكلية: القضايا الأساسية. فى: صندوق النقد العربى: التخصيصية والتصحيحات الهيكلية فى البلاد العربية. تحرير سعيد النجار. صندوق النقد العربى ، أبو ظبى ديسمبر ١٩٨٨ ، ص ص. ١٨ - ١٩.

- \* سيد البواب: الإصلاح الاقتصادى فى مصر: الأدوات والمنجزات. محاضرات على طلبة السنة الثانية ماجستير الاقتصاد بكلية التجارة جامعة عين شمس عن الأعوام ١٩٩٥/٩٤ - ١٩٩٨/٩٧ (غير منشورة).

See also the following References:

- \* S. El-Naggar: Prospects and Problems of Privatization: The Case of Egypt, Paper presented to the Thirteenth Annual Symposium, Center for Contemporary Arab Studies, Georgetown University, Washington, D.C., 1988.
- \* Robert Floyetal: Public Enterprises in Mixed Economics, IMF, Washington, D.C., 1984.
- \* World Bank: Arab Republic of Egypt: Issues of Trade Strategy and Investment Planning, 1983.

26. سيد البواب: مرجع سابق .

27. \* سعيد النجار: مرجع سابق ، ص ص. ١٩ - ٢١.

\* سيد البواب: مرجع سابق .

\* مقدمة ملحق هذا الكتاب: الرؤيا الجديدة للبنك الدولى عن دور الدولة فى عالم متغير ، ص ص. ٢٤٣ - ٢٥٢.

28. سعيد النجار: مرجع سابق ، ص ص. ٢٣ - ٢٥.

29. سيد البواب: قضية الاقتصاد المصرى الكبرى: قضية الإنتاج المصرى فى ظل الانفتاح الاقتصادى ١٩٧٥ - ١٩٨٢. المشاكل والحلول: الكتاب الثانى ، الطبعة الخامسة ، دار البيان للطباعة والنشر ، ص ص. ٣٨ - ٣٩.

30. \* سعيد النجار: مرجع سابق ، ص ص. ٢٣ - ٢٥.

\* سيد البواب: مرجع سابق ، ص ص. ٩٧ - ١٣٦.

\* -----: الإصلاح الاقتصادى فى مصر: الأدوات والمنجزات ، مرجع سابق.

31. \* سعيد النجار: مرجع سابق ، ص ص. ٢١ - ٢٣.

\* سيد البواب: مرجع سابق.

\* رجاء مخارطة: تجارب دول أمريكا اللاتينية فى التخصيصية. المركز المصرى للدراسات الاقتصادية بالتعاون مع المركز الدولى للإتماء الاقتصادى ، القاهرة ١٩٩٥ ، ص ص. ١ - ٢٤.

\* -----: تجارب دولية فى الإصلاح الاقتصادى. المركز المصرى للدراسات الاقتصادية بالتعاون مع المركز الدولى للإتماء الاقتصادى ، القاهرة ١٩٩٤ ، ص ص. ١ - ٣٢.

32. \* سعيد النجار: مرجع سابق ، ص ص. ٣٠ - ٣٢.

\* سيد البواب: مرجع سابق.

33. \* سعيد النجار: مرجع سابق ، ص ص. ٣٢ - ٣٨.

\* رجاء مخارطة: مرجع سابق ، ص ص. ١ - ٢٤.

\* رجاء مخارطة: مرجع سابق ، ص ص. ٢١ و ٢٣ و ٢٦.

يضاف إلى ذلك أن المؤسسات العامة تعمل تحت ظروف ما أسماه الاقتصادى المجرى جانوس كارنى Janos Karnai القيد المالى السهل Soft Budget Constraint على عكس المؤسسات الخاصة التى تعمل تحت ظروف القيد المالى الصعب Hard Budget Constraint. ويترتب على التخصيصية خروج المؤسسة من عالم الاختيارات السهلة إلى عالم الاختيارات الصعبة حيث لا مفر من السباحة أو الغرق. وهذا بذاته أثر إيجابى بصرف النظر عما يصاحب التخصيصية من صعوبات وإجراءات أخرى.

\* Janos Karnai: The Hungarian Reform Process: Visions, Hopes and Reality, in, Journal of Economic, Fafer fare, Dec. 1986.

\* World Bank: Bank Lending for State-Owned Enter-Price Sector: A Review of Issues and Lessons of Experience, Sec. M 88-1082, Sept. 1989.

34. هناك عدد هائل من المراجع تتناول موضوع التخصيصية فى العصور الحاضر ، نورد بعضها فى المراجع المختارة التالية  
:Bibliography

\* آلان والترز (مستشار اقتصادى بالبنك الدولى): التحرير الاقتصادى والتخصيصية: نظرة عامة. فى: صندوق النقد العربى: التخصيصية والتصحیحات الهيكلية فى البلاد العربية. صندوق النقد العربى ، أبو ظبى ، ديسمبر ١٩٨٨ ، ص ص. ٣٩ - ٦٤.

\* جون نيليس . وسونيتا كوليرو (أخصائیان فى البنك الدولى): التخصيصية والمؤسسات العامة. فى: صندوق النقد العربى: التخصيصية والتصحیحات الهيكلية فى البلاد العربية. صندوق النقد العربى ، أبو ظبى ، ديسمبر ١٩٨٨ ، ص ص. ٧٤ - ١٠٧.

\* بيتر هيلر. وكريستيان شيلر (أخصائیان فى دائرة الشؤون المالية العامة بصندوق النقد الدولى): الآثار المالية للتخصيصية مع الإشارة إلى البلاد العربية. فى: صندوق النقد العربى: التخصيصية والتصحیحات الهيكلية فى البلاد العربية. صندوق النقد العربى ، أبو ظبى ، ديسمبر ١٩٨٨ ، ص ص. ١١٢ - ١٤٣.

\* دافيد جيل (رئيس دائرة الأسواق المالية بمؤسسة التمويل الدولية): التخصيصية وفرص تطوير الأسواق المالية. فى: صندوق النقد العربى: التخصيصية والتصحیحات الهيكلية فى البلاد العربية. صندوق النقد العربى ، أبو ظبى ، ديسمبر ١٩٨٨ ، ص ص. ١٥٣ - ١٦٦.

\* إبراهيم حلمى عبد الرحمن. محمد سلطان أبو على (وزير التخطيط ووزير الاقتصاد الأسبق بجمهورية مصر العربية): دور القطاعين العام والخاص مع التركيز على التخصيصية. حالة جمهورية مصر العربية. فى:

صندوق النقد العربي التخصيصية والتصحيحات الهيكلية في البلاد العربية.  
 صندوق النقد العربي ، أبو ظبي ، ديسمبر ١٩٨٨ ، ص ص. ٢٥٠ - ٣٠٥.  
 \* حازم الببلاوى: دور الدولة في الاقتصاد. دار الشروق ، القاهرة ١٩٩٧ ،  
 الفصل الثاني من الباب الثاني: عن التخصيصية وضوابطها ، ص ص.  
 ١٢٤ - ١٤٥.

\* محمد حسونة (خبير بالمكتب الفنى لوزير قطاع الأعمال): الخصخصة  
 وإصلاح القطاع العام: مؤسسة الأهرام. مركز الدراسات السياسية  
 والاستراتيجية: الاقتصاد المصرى من التثبيت إلى النمو (تحرير عبد الفتاح  
 الجبالي) ، القاهرة ٢٠٠٠ ، ص ص. ٥٣ - ٨٦.

\* Guillermo Barnes: Lessons from Bank Privatization in Mexico, Working Paper 1027. Discussion Papers 11, Wold Bank, Washington, D.C., 1987.

\* R. Candy-Sekse: Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises, Vol. 111, Inventory of Country Experience and Reference Materials, World Bank Technical Paper No. 90, World Bank, Washington, D.C., 1988.

\* C. Vuylsteke, H. Nankani & R. Candy-Sekse: Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises, World Bank Technical Paper No. 88, three Volumes. World Bank, Washington, D.C., 1988.

\* Frank Sader: Privatization and Foreign Investment in the Developing World, 1988-1992, Working Papers, International Economics Development, World Bank, October 1993.

\* Jonathan Aylen: Privatization in Developing Countries: Lloyds Bank Review, London, Jan. 1987.

\* S. Commander & T. Killick: Privatization in Developing Countries: A Survey of the Issues, Conference on Privatization, Manchester University, 1987.

\* R. Hemming & A. Mansour: Privatization and Public Enterprise, IMF Working Papers, No 56, Washington, D.C., 1988.



- \* Klaus Lorch: The Privatization Transaction and Its Longer Term Effects: A Case Study of the Textile Industry in Bangladesh, Working Paper of the Center for Business and Government. J. F. Kenedy School of Government, Harvard University, Cambridge, 1988.
- \* M. Shirley & E. Bery: Divestiture in Developing Countries. World Bank Discussion Paper No. 11, Washington, D.C., 1987.
- \* M. Shirley The Experience With Privatization, Finance and Development, Vol. 25, No. 3, Sept. 1988.
- \* N. Susangi: The Caveats on Privatization as an Instrument of Structural Adjustment in Africa, African Development Bank Research Paper, Abidjan, 1988.
- \* Raymond Vernon: Economic Aspects of Privatization Program. The Economic Development Institute, World Bank, Washington, D.C., 1987.
- \* Ali Mansour: The Budgetary Impact of privatization, in Measurement of Fiscal Impact-Methodological Issues (M. Blejer & Ke-Young Chu (eds.), IMF Discussion Paper No. 59, Washington. D.C., Jan. 1988
- \* G. Yarrow: privatization in Theory and Practice, Economic Policy, I, 1986.

35. \* قانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بإصدار قانون شركات قطاع الأعمال العام. الجريدة الرسمية ، العدد ٢٤ مكرر فى ١٢ يونية سنة ١٩٩١.

\* قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٥٩ لسنة ١٩٩١ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون شركات قطاع الأعمال العام. الجريدة الرسمية ، العدد ٤٤ فى ٣١ أكتوبر ١٩٩١.

\* محمود فهمى: قانون قطاع الأعمال العام: دراسة قانونية تحليلية. كتاب الأهرام الاقتصادى (الجزء الأول) ، ١٠ فبراير ١٩٩٢، ص ص. ٣ - ١٥.

\* -----: قانون قطاع الأعمال العام: دراسة قانونية تحليلية. كتاب الأهرام الاقتصادى (الجزء الثانى) ، ٢٤ فبراير ١٩٩٢، ص ص. ٣ - ٣٢.

36. \* رمزي زكي: مرجع سابق ، ص ص. ١٧٥ - ١٧٧.
- \* البنك الدولي: تقرير التنمية في العالم ١٩٨٧. المخصص للتصنيع والتجارة الخارجية (الطبعة العربية) ، البنك الدولي ، واشنطن ، ١٩٨٧.
- وانظر أيضا:
- \* A. Krueger: Liberalization Attempts and Consequences, Cambridge, Ballinger, 1978.
- \* B. Balassa: The Structure of Protection in Developing Countries, John Hopkins Press, Baltimore, 1971.

37. \* سعيد النجار: الإصلاح الاقتصادي والبطالة. كتاب الأهرام الاقتصادي ، سبتمبر ١٩٩٤ ، ص ص. ١٠ - ١٦.
- \* سيد البواب: اقتصاديات البطالة في الدول المتقدمة والبلدان النامية ووسائل علاجها. محاضرات على طلبة السنة الثانية ماجستير الاقتصاد بكلية التجارة جامعة عين شمس عن الأعوام الدراسية ١٩٩٦/٩٥ - ٢٠٠٠/٢٠٠١ ( غير منشورة ) .
- \* -----: تجربة التوجه التصديري في كوريا الجنوبية. محاضرات على طلبة السنة الثانية ماجستير الاقتصاد بكلية التجارة جامعة عين شمس عن الأعوام الدراسية ١٩٩٥/٩٤ - ١٩٩٧/٩٦ ( غير منشورة ) .
38. \* سيد البواب: استراتيجية التنمية الزراعية من أجل التوجه التصديري في مصر. كلية التجارة جامعة عين شمس ، نوفمبر ٢٠٠٠ ، ص ص. ١ - ١٠ ( غير منشورة ) .

39. \* سعيد النجار: مرجع سابق ، ص ص. ١٧ - ٢١.
- \* سيد البواب: مراجع سابقة في الإشارتين ٣٦ و ٣٧.

40. \* مجلس الشورى. لجنة الشؤون المالية والاقتصادية: التوجه للنصدير ومستقبل صادرات مصر السلعية ، تقرير رقم ١٩ ، مجلس الشورى ، أكتوبر ١٩٩٤ ، ص.ص. ٣٩ - ٥٧ و ٥٩ - ٧٨ و ٧٩ - ٩٦ و ٩٧ - ١٠٠ و ١٠١ - ١١٧ و ١١٨ - ١٢٣ و ١٢٤ - ١٦٩ .

\* أحمد رشاد موسى: طلب مناقشة لإجراء مناقشة عامة حول موضوع: تنمية الصادرات المصرية. مجلس الشورى ، ٢٠٠٠ ، ص.ص. ٤ - ٥٠ .

41. \* سيد البواب: أثر برامج التثبيت والتكيف الهيكلي لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي على البعد الاجتماعى فى الدول النامية. محاضرات على طلبة السنة الثانية ماجستير الاقتصاد بكلية التجارة جامعة عين شمس عن الأعوام الدراسية ١٩٩٦/٩٥ - ١٩٩٨/٩٧ ( غير منشورة ) .

42. \* سيد البواب: مرجع سابق

43. \* حازم الببلاوى: دور الدولة فى الاقتصاد (طظ يا عاشور) ، دار الشروق ، القاهرة ١٩٩٨. مع التركيز على اقتصاد السوق ومشاكل التخصيصية ، ص.ص. ٩٣ - ١٦٧ .

\* أحمد رشاد موسى: طلب مناقشة لإجراء مناقشة عامة حول موضوع: دور الدولة فى النظام الاقتصادى المعاصر. مجلس الشورى ، ١٩٩٨ ، ص.ص. ١ - ٢٥ .

\* سيد البواب: مرجع سابق

44. \* World Bank: World Development Report 1997: State In Variable World. World Bank, Washington, D.C., 1997.

\* البنك الدولي: تقرير عن التنمية فى العالم ١٩٩٧. الدولة فى عالم متغير. ترجمة: مركز الأهرام للترجمة والنشر ، مؤسسة الأهرام ، القاهرة، ١٩٩٧ .

• راجع ملحق هذا الكتاب الخاص بالرؤيا الجديدة للبنك الدولي عن دور الدولة في عالم متغير.

45. • سعيد النجار: نحو استراتيجية قومية للإصلاح الاقتصادي، دار الشروق، القاهرة، ١٩٩١، ص ص. ٩٠ - ٩٣.

• سيد البواب: مرجع سابق

• سيد البواب: الإصلاح الاقتصادي بين الوزارة القديمة والجديدة. ورقة مقدمة إلى رئيس مجلس الوزراء. أكتوبر ١٩٩٩، ص ص. ١٣ - ١٧.

### الباب الثالث

1. \* Tony Killick & Lionel Demery: Human Implication of Strategic Adjustment Programs, in, Khadija Haq & Uner Kirdar (eds.) Human Development Adjustment and Growth, North South Round table, Islamabad, 1986, PP. 112-137.  
 \* Mihaly Simai: Human Implications of Strategic Adjustment Programs, in, Khadija Haq & Uner Kirdar (eds.) Human Development Adjustment and Growth, North South Round table, Islamabad, 1986, PP. 138-152.  
 \* V. Thomas, A. Chibbar, M. Dailami & J. de Molo (eds.): Restructuring Economics in Distress, Policy Reform and the World Bank, Oxford University Press, 1991, PP. 225-261.  
 \* Dharam Gahi (ed.): The IMF and the South, The Social Impact of Crisis and Adjustment, Zed Books, London & New Jersey, 1991.
2. \* Ramzy Zaki: The Impact of Stabilization and Structural Adjustment Programmes on Human Development, UN Selected Proceeding of the Expert Group Meeting on Human Development in the Arab World ESCWA, League

of Arab States & UNDP, New York, Amman, Cairo, 1995, PP. 125-168.

\* الأمم المتحدة: توسيع العمالة المنتجة واحد من البطالة. الفصل الثالث من مشروع برنامج مؤتمر القمة العالمي للأسمم المتحدة للتنمية الصناعية الذي أقرته اللجنة الرئيسية في الجلسة الرابعة في ٩ مارس ١٩٩٥. الترجمة العربية. رقم الوثيقة (A/Conf. 166/L.3/Add.5)، البند ١٠ من جدول الأعمال.

\* World Bank: World Development Report 1999, Washington, D.C., 1999.

3. رمزي زكي: أثر السياسات الليبرالية الجديدة على أوضاع الطبقة الوسطى في البلدان الصناعية والبلد النامية. مجلة عالم الفكر التي يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب بالكويت ، العدد الثاني ، المجلد الخامس والعشرون ، أكتوبر - ديسمبر ١٩٩٦ ، ص ص. ٣١-٧٤.

4. أنظر إحدى الدراسات الحديثة لخبراء صندوق النقد الدولي في هذا المجال وهي بالطبع تختلف عن الدراسات القديمة لهؤلاء الخبراء:  
\* باتريشيا ألونسو جامو & محمد العريان (خبراء بصندوق النقد الدولي): الإصلاح الاقتصادي والنمو والعمالة والقطاع الاجتماعي. في. صندوق النقد العربي: الآثار الاجتماعية للتصحيح الاقتصادي في الدول العربية. تحرير: طاهر كنعان ، أبو ظبي ١٩٩٦ ، ص ص. ١٣ - ٥٥.

يقول المؤلفان في هذه الدراسة: إن هناك نتيجتين أساسيتين: أولهما ، أن هناك علاقة متبادلة ولو أنها غير تلقائية بين الإصلاح الاقتصادي والعمالة والقطاع الاجتماعي من ناحية أخرى. وثانيهما ، أن للترابط بينهما ليس بالبساطة حيث يتوقف الأمر إلى حد كبير على طبيعة السياسات والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية الأولية.

ولضمان قابلية استمرار الإصلاحات الاقتصادية فإنها تتطلب تأييدا شعبيا عريضا. وبالطبع تحظى هذه الإصلاحات الاقتصادية بهذا التأييد الشعبي العريض في حالة نمو الاقتصاد ، وخلق فرص العمل ، وتحسين الرعاية الاجتماعية. ويصبح من الصعب مواصلة الإصلاحات الاقتصادية في ظل البطالة المتزايدة والمرتفعة ، وتقيد نظم توصيل الخدمات والمزايا الاجتماعية إلى المستحقين ، والتوزيع غير العادل للدخل والثروة ، وتؤثر هذه العوامل بشكل سلبي على سلامة الإصلاحات من الوجهة السياسية كما تؤثر على مردودها. وتزداد ضخامة التكاليف الاجتماعية للإصلاح الاقتصادي في حالة الانخفاض الشديد في مستوى معيشة الشرائح السكانية الأشد فقرا في البلدان النامية.

وفي نفس الوقت هناك حاجة ماسة وشديدة إلى القيام بهذه الإصلاحات الاقتصادية في معظم الأحيان لضمان استمرارية ارتفاع مستويات النمو الاقتصادي وتحسين مؤشرات القطاع الاجتماعي. غير أن الإصلاحات الهيكلية لا تفيد الفقراء بشكل تلقائي ، بل أنهم قد يتأثرون منها بشكل سلبي. ومع ذلك يمكن تصميم هذه السياسات الاقتصادية بالطريقة التي تؤدي إلى نقل هذه الآثار الاجتماعية إلى أكبر حد ممكن.

ويعتقد المؤلفان أنه من الخطأ افتراض تحقيق الإصلاح الاقتصادي والنمو الاقتصادي كل على حدة ، ولكن يجب أن تكون برامج التثبيت قصيرة الأجل المنفذة في الوقت المناسب لا تتعارض بالضرورة مع تعزيز إمكانات النمو الاقتصادي على المدى الطويل. وتشير الدلائل التجريبية في هذا الخصوص إلى أنه في حالة القيام بجهد مبكر ومنسق بصورة جيدة فإنه يمكن عندئذ تصميم برنامج متماسك ومنسق داخليا يساعد على تيسير تحقيق الاستقرار المالي والنمو الاقتصادي في نفس الوقت. غير أن التأخير في تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية يؤدي إلى تكلفة باهظة تزيد بدورها إلى تقاوم شدة

الانخفاض الأولى من الاستثمار والإنتاج والعمالة. وبناء عليه فإن السماح بوصول الاختلالات المالية إلى نسب كبيرة يتطلب فى النهاية اتخاذ إجراءات وتدابير جذرية تستهدف بالضرورة تحقيق انكماش مفاجئ فى الاستيعاب المحلى. فضلا عن ذلك فإن الشكوك التى قد تنشأ نتيجة عدم استقرار البيئة الاقتصادية الكلية تؤدي إلى إعاقة الاستثمار الخاص وبالتالي التأخر فى تحقيق الانتعاش الاقتصادى.

ويخطو المؤلفان خطوة جديدة ويقولان أن تحقيق النمو المستديم وزيادة فرص العمل وتحسين أداء القطاع الاجتماعى يتوقف على إيجاد مزيج مناسب وتسلسل ملائم للسياسات الاقتصادية. وهناك تأييد متزايد فى الوقت الحاضر لإيجاد مجموعة من الإجراءات والتدابير الرئيسية المتمثلة فى انتهاج سياسات ضريبية تنسم بالبساطة والشفافية ، وسياسة الإنفاق العلم التى تحدد أهدافها بدقة ولاسيما الإنفاق على الخدمات الاجتماعية الأساسية وشبكات الأمان والضمان الاجتماعى ، بالإضافة إلى السياسات التى تؤدى إلى إزالة نواحي الخلل والجمود فى سوق العمل والاستثمار. وبشكل أعم هناك حاجة إلى تطبيق استراتيجية مفتوحة على الخارج يقودها القطاع الخاص. كما أن هناك حاجة إلى تدعيم هذه السياسات من خلال تهيئة الوضع المساند لها فى إطار السياسة الاقتصادية على المستوى المكرو - اقتصادى ، إلى جانب تنفيذ الإصلاحات المؤسسية وبذل الجهود لبناء الطاقات الإنتاجية.

ويمكن للمعونات الخارجية أن تقوم بدور مساعد فى هذا الصدد لاسيما فى البلدان الأشد فقرا وذلك فى الوقت المناسب وبشروط ملائمة فضلا عن خضوعها لشرطية ورقابة سليمة. وعلى الرغم من العلاقات المعقدة بين التمويل الخارجى والنمو الاقتصادى ، إلا أن توفر التمويل الخارجى فى الوقت الملائم نتيجة لتنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادى يمكن أن يقلل الحاجة لخفض الاستهلاك على المدى القصير ويساعد على إعادة توزيع الموارد بشكل فعال.

See also the following References:

- \* Alberto Alesina: The Political Economy of Macroeconomic Stabilization and Income Inequality: Myths and Reality. Paper presented at the IMF Conference on Income Distribution and Sustainable Growth, Washington, D.C., Jan. 1995, PP. 1-2.
- \* ----- & Roberto Perotti, The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature. World Bank Economic Review, Vol. 8, Sept. 1994, PP. 351-371
- \* -----: The Political Economy of Budget Deficits. IMF Staff Papers, Mar. 1995, PP. 1-31.
- \* M. Bruno, M. Ravallion & L. Squire: Equity and Economic Growth in Developing Countries. Old and New Perspective on the Policy Issues, World Bank Policy Research Working Paper, No 1563, WB, Washington, D.C., 1995.
- \* Gary Fields: Changes in Poverty and Inequality in Developing Countries, World Bank Research Observer, Vol. 4, July 1989, PP. 167-185.
- \* Manual Guitian: Monetary Policy: Equity Issues and IMF Policy Advice, Paper presented at the IMF Conference on Income Distribution and Sustainable Growth, IMF, Washington, D.C., June 1-2, 1995.
- \* Arnold Hatberger: Monetary and Fiscal Policy for Equitable Economic Growth, Paper presented at the IMF Conference on Income Distribution and Sustainable Growth, IMF, Washington, D.C., June 1-2, 1995.
- \* Joseph Stiglitz: Role of Government in the Contemporary World, Paper presented at the IMF Conference on Income Distribution and Sustainable Growth, IMF, Washington, D.C., June 1-2, 1995.
- \* Vito Tanzi: Macroeconomic Adjustment with major Structural Reform: Implication for Employment and Income Distribution and Sustainable Growth, IMF, Washington, D.C., June 1-2, 1995.



- \* United Nation Development Program: Human Development Report 1995, UN, New York, Oxford University, 1995.
5. \* U. Haug & P. Nicolas: The Social Costs of Structural Adjustment, in, Finance and Development, Vol. 24, No. 3, June 1987, PP. 22-24.
- يشرح هوانج ونيكولاس التكاليف الاجتماعية للتكيف الهيكلي ، وكيف تؤثر على الفقراء وكيف يساعد البنك الدولي في تحسين آثارها.
- \* Waund Tissing: Structural Adjustment Effects, in, Finance and Development, Vol. 21, No. 4, Dec. 1984, PP. 12-13.
- يشرح واند تسليج آثار التكيف الهيكلي ويقول ان للتكيف تكاليفه ولكن عدم الأخذ بهذا التكيف قد يكون أكثر ضررا.
- \* International Monetary Fund (IMF): Theoretical Aspects of the Design of the Fund. Supported Adjustment Programmes, Occasional Paper, No. 55, Washington, D.C., Sept. 1987.
6. \* World Bank: World Development Report 1999, Op. Cit.,
- \* World Bank: World Development Report 1997: State In Variable World. WB., Washington, D.C., 1997. PP. 1-17.
- \* أنظر أيضا مقدمة ملحق هذا الكتاب ، ص ص. ٢٤٣ - ٢٥٢.
7. \* G. Andrea, R. Jolly & F. Stewart (eds.): Adjustment With A Human Face, A Study by UNICEF, Clarendon Press, Oxford, 1987.
- \* G. A. Cornia, R. Jolly & F. Stewart (eds.): Adjustment With A Human Face, Vol. 1, Protection the Vulnerable and Promoting Growth, Clarendon Press, Oxford, 1987, PP. 70-76.

8. \* رمزي زكي: التضخم والتكيف الهيكلي فى الدول النامية. دار المستقبل العربى ، القاهرة ١٩٩٦ ، ص ص. ١٨٢ - ١٩٤.

9. \* David Ibarra: Social Progress and Adjustment in Mexico, in, Khadija Haq & Uner Kirdar (eds.) Human Development Adjustment and Growth, Op. Cit., PP. 240-244

\* G. A. Cornia, R. Jolly & F. Stewart (eds.): Adjustment With A Human Face, Vol. 1, Protection the Vulnerable and Promoting Growth, Op. Cit., PP. 70-76.

\* البنك الأهلى المصرى: طبقاً للاتفاق الذى وقعته الحكومة المصرية مع صندوق النقد الدولى فى مايو ١٩٩١ تعهدت الحكومة المصرية بزيادة أسعار الطاقة إذ ازداد البنزين بنحو ٣٧% مقارنة مع إبريل ١٩٩١ ، والكهرباء بنسبة نحو ٤٠% فى سبتمبر ١٩٩١ ، والغاز والبوتاجاز بنسبة نحو ٦٠%. كما تقرر فرض ضريبة عامة على المبيعات ، وزيادت الرسوم على الخدمات العامة كالبريد والبرق ، كما ارتفعت أسعار المياه. هذا بالإضافة إلى أن يجرى العمل ببرنامج لرفع الرقابة على أسعار معظم السلع والخدمات فى خلال ثلاث سنوات ، باستثناء بعض السلع الغذائية الأساسية. أنظر النشرة الاقتصادية للبنك الأهلى المصرى ، المجلد ٤٤ ، العدد ٤ ، ١٩٩١ ، ص ص. ٣١٧ - ٣٢٠.

10. \* World Bank: Poverty Alleviation and Adjustment in Egypt. Volume I: Executive Summary, Jun. 1991. Report No. 8515-Egt.

يشير هذا التقرير عن حدة الفقر والتكيف فى مصر إلى أن الأسر المصرية الفقيرة تتراوح ما بين ٢٠% و ٢٥% من مجموع السكان ، وأن الارتفاعات الشديدة التى حدثت فى أسعار المواد الغذائية قد أدت إلى تأثيرات عكسية على كمية ونوع المواد التى تستهلكها هذه الأسر خاصة أن إنفاق الشرائع منخفضة الدخل يذهب منه نحو ٧٥% إلى الطعام. وقد أشار التقرير عاليه

إلى أن أكثر المجاميع معاناة للفقر في مصر هم النساء والأطفال الذين يعيشون في ظروف صعبة من: سوء التغذية ، والتعرض للأمراض ، وقلة الفرص المتاحة أمامهم للتعليم ، واضطرارهم للعمل في سن مبكرة. وتعد محافظات الصعيد بالإضافة إلى محافظتي القليوبية والمنوفية أكثر المحافظات المصرية فقرا. ويتمثل هؤلاء الفقراء في الريف في الفلاحين الذين لا يملكون أرضا زراعية أو ممن يملكون أراضي زراعية صغيرة وفي العمال الزراعيين ، بينما يتمثل هؤلاء الفقراء في المدن في عمال الصناعة والخدمات وشرائح كبيرة تعمل في الإدارات الحكومية وفيمن يعملون لحسابهم الخاص في القطاعات الهامشية Informal Sector والعمال غير المهرة. كما يضاف إلى جيش الفقراء في مصر نسبة ١٠% من مجموع السكان تتمثل في الأرامل والمسنين والمرضى والمعوقين وأصحاب المعاشات والضمان الاجتماعي.

# 11. See the following References:

\* Khadija Haq & Uner Kirdar (eds.) Human Development Adjustment and Growth, North South Round table, Islamabad, 1986, PP. XV-XVI.

جاء في مقدمة العمل الذي وضع عن التنمية البشرية (البعد المهمل) في ندوة المائدة المستديرة للشمال والجنوب عام ١٩٨٦ ونشر في إسلام آباد بباكستان النص التالي:

“ The attention of national and international policy makers has shifted long-term goals to short-term financial adjustment concerns.”

“ The International Community is more interested in ensuring the timely payment of debts and interest rates than in seeking to eradicate poverty and in strengthening the human dimension of development. Thus, anti-poverty and human development programs have been pushed aside. Poverty can wait, the banks cannot.”

12. أنظر إعلان سالسبورج The Salzburg Statement عن اجتماع المائدة المستديرة للشمال والجنوب الذى عقد فى مدينة سالسبورج بـغرب النمسا لمناقشة برامج التنميط والتكيف الهيكلى فى سبتمبر ١٩٨٦ فى:  
\* Khadija Haq & Uner Kirdar (eds.) Human Development Adjustment and Growth, Op. Cit., PP. 311-318

13. \* رمزى زكى: وداعا للطبقة الوسطى: الدراسة الثانية: وداعا للطبقة الوسطى. اثر السياسات الليبرالية الجديدة على أوضاع الطبقة الوسطى فى البلدان الصناعية والبلاد النامية (مع التركيز على البلاد النامية). دار المستقبل العربى ، القاهرة ١٩٩٧ ، ص ص. ٧٧ - ١٤٣.  
(يمثل الفصل الثالث تلخيصا مبسطا Abstract لكتاب: وداعا للطبقة الوسطى فى الدول النامية لرمزى زكى تخليدا لذكرى رحيله فى عامه الأول كما ورد فى مقدمة الباب الثالث).

14. صندوق النقد العربى & الصندوق العربى للإئماء الاقتصادى والاجتماعى: الآثار الاجتماعية للتصحيح الاقتصادى فى الدول العربية. تحرير: طاهر كنعان ، أبو ظبى ١٩٩٦ ، ص ص. ٧ - ١٠. (الافتتاحية: لوزير الدولة للشئون المالية والصناعية لدولة الإمارات العربية المتحدة & المدير العام ورئيس مجلس الإدارة لصندوق النقد العربى).

15. \* -----: مرجع سابق ، ص ص. ٩ - ١١ (الافتتاحية: لسعيد النجار).

16. \* OECD. Development Center: Morocco Experience in Economic Reform, OECD, 1988.

١٧. أنظر :

- \* فارس بن حاردي & عدى قصيور: شبكات الحماية الاجتماعية. تجارب بعض الدول العربية. في: صندوق النقد العربي & الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي: الآثار الاجتماعية للتصحيح الاقتصادي في الدول العربية. تحرير: طاهر كنعان ، أبو ظبي ١٩٩٦ ، ص ص. ٦٣ - ١٢٠.
- \* آخرون: شبكات الحماية الاجتماعية. تجارب بعض الدول العربية. في: صندوق النقد العربي & الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي: الآثار الاجتماعية للتصحيح الاقتصادي في الدول العربية. تحرير: طاهر كنعان ، أبو ظبي ١٩٩٦ ، ص ص. ١٢١ - ١٣٥.
- \* جاك فان در جاج: التنمية الاجتماعية أثناء التكيف الهيكلي: تناقض أم فرصة. في: صندوق النقد العربي & الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي: الآثار الاجتماعية للتصحيح الاقتصادي في الدول العربية. تحرير: طاهر كنعان ، أبو ظبي ١٩٩٦ ، ص ص. ١٩٣ - ٢٦٠.

#### 18. See the following References:

- \* World Bank: Social Fund Project of Egypt: Follow-up Mission Report, 1995.
- \* الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي: تقرير بعثة متابعة مشروع الصندوق الاجتماعي للتنمية في مصر ، ١٩٩٥.
- \* United Nation Development Program (UNDP): Human Development Reports 1992-1999.
- \* الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي: التقرير الاقتصادي العربي الموحد للسنوات ١٩٩١ - ١٩٩٩.

١٩. \* سيد البواب: الإصلاح الاقتصادي في مصر: الأدوات والمنجزات. محاضرات على طلبة السنة الثانية ماجستير الاقتصاد بكلية التجارة جامعة عين شمس عن الأعوام ١٩٩٥/٩٤ - ١٩٩٨/٩٧ (غير منشورة).

20. \* القرار الجمهورى رقم ٤٠ لعام ١٩٩١ الخاص بإنشاء الصندوق الاجتماعى للتنمية. اللوائح المصرية ١٩٩١.

21. سيد البواب: مرجع سابق

22. مرجع سابق

23. \* الصندوق الاجتماعى للتنمية فى مصر: التقارير السنوية للصندوق الاجتماعى للتنمية فى السنوات ١٩٩٢ - ١٩٩٩.

\* خليفة على ضو & حسين مرهج القماش: شبكات الحماية الاجتماعية: الصندوق الاجتماعى للتنمية فى مصر. فى: صندوق النقد العربى & الصندوق العربى للإئتمان الاقتصادى والاجتماعى: الآثار الاجتماعية للتصحيح الاقتصادى فى الدول العربية. تحرير: طاهر كنعان ، أبو ظبى ١٩٩٦ ، ص ص. ١٣٧ - ١٧٩.

\* سيد البواب: مرجع سابق

\* United Nations Development Programme, Op. Cit.,

24. غنى عن البيان أن الصندوق الاجتماعى للتنمية فى مصر الذى أنشئ فى إطار برنامج الإصلاح الاقتصادى ذو هدف محدود وهو علاج الآثار الاجتماعية السلبية التى تترتب على تنفيذ البرنامج بما فى ذلك توفير فرص العمل المنتج لمن يتم الاستغناء عنهم فى شركات القطاع العام التى تخضع للتخصيصية. وواضح أن هذه مشكلة جزئية تختلف كل الاختلاف عن مشكلة البطالة بصفة عامة وعن السبل لعلاجها ، وأنها تدخل فى باب الإجراءات المنطقة أو المكتملة ولكن لا يمكن أن تكون بذاتها علاجاً حاسماً لمشكلة البطالة فى مصر. ومن هنا فإننا نضع أمام القارئ نبذة صغيرة عن النمو الاقتصادى الذى التوجه التصديرى وعلاج البطالة فى العالم.

نظرة عامة على النمو الاقتصادى والبطالة فى العالم : تشير الإحصاءات الدولية بما فى ذلك إحصاءات منظمة العمل الدولية ILO فى الوقت الحاضر أن نحو ثلث عمال العالم عاطلون - كلبا أو جزئيا - عن العمل ، وأن الكثير منهم يعمل فى ظروف غير مواتية من النواحي الصحية والاجتماعية والمالية . وترجع أسباب البطالة - عالميا - فى الأغلب الأعم إلى ضعف النمو الاقتصادى العالمى أو إيقافه فى الكثير من دول العالم . وعلى سبيل المثال كان معدل البطالة فى أوروبا منخفضا لا يتجاوز ٢% بعد الحرب العالمية الثانية ليرتفع هذا المعدل إلى نحو ١٠% فى السنين الأخيرة وفى حدود ١٢% فى السنتين الأخيرتين ، كما أن معدل فترة البطالة فى أوروبا - أى تلك الفترة التى يقضيها العامل عاطلا عن العمل - قصيرة فى الماضى بينما تفوق السنة فى الوقت الحاضر . أما فى الولايات المتحدة الأمريكية فمعدل البطالة فيها فى حدود ٣% بعد الحرب العالمية الثانية وهو الآن منخفضا نسبيا بالنسبة لأوروبا إذ ينحصر بين ٥% و ٦% . والفرق بين الواقع الأوروبى والواقع الأمريكى يعكس التباين فى السياسات الاقتصادية المطبقة فى كل منهما ، وفى هذا الخصوص يقول الاقتصادى الأمريكى ثيئرو Thurow أنه على الرغم من أن حجمى الاقتصاديين الأوروبى والأمريكى وعدد السكان والإنتاج متشابهين فإن الولايات المتحدة قد نجحت أكثر من أوروبا فى تخفيض بطالتها ، فأتساع سوق العمل الأمريكية ومرونة قوة العمل وحريتها وتحرك بين الولايات المختلفة وارتفاع الإنتاجية الأمريكية بالإضافة إلى اتهام النظام الاجتماعى الأوروبى المتطور والسخى بتشجيع العاطلين عن العمل على البقاء يفسر النجاح الأمريكى فى تخفيض البطالة .

لقد تحولت أهداف السياسات الاقتصادية على أثر ظاهرة الركود التضخمى Stag-Flation فى النصف الأول من السبعينيات من تحقيق النمو القوى إلى الحفاظ على النمو المعتدل الخالى من التضخم ونتج عن هذا

التحول ازدياد البطالة إذ أنه من الصعب مكافحة البطالة والتضخم في نفس الوقت وبنفس درجات النجاح، وما اتفاقات ماستريخت والمواجهات المتكررة منذ أوائل التسعينيات بين الكونجرس الأمريكي والرئيس الأمريكي إلا لتصب في اتجاه واحد هو الاستقرار النقدي والمالي بعيدا عن الاستقرار الاجتماعي، فاتفاق ماستريخت قضى بترشيد نفقات الدولة وحصر عجز الموازنات العامة لأوروبا في حدود ٣% ، أما النزاع المالي الأمريكي فانهصر فقط في توقيت إلغاء عجز الموازنة الفيدرالية الأمريكية. إن تطبيق السياسات المالية والنقدية التقشفية كانت أحد الأسباب التي أدت إلى عدم الاستقرار في العديد من الدول النامية . إن هدف الدولة الأساسي هو تأمين النمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية عبر السياسات الاقتصادية والاجتماعية المتوازنة والتي تتناسب مع أوضاعها الداخلية وتحالفاتها الاقتصادية الدولية . إن تخفيف القيود على السياسة المالية ضمن حدود وضوابط مدروسة تسهم في زيادة النمو الاقتصادي وتخفيض البطالة ، بينما يكمن دور السياسة النقدية في محاربة التضخم الذي ينتج عنها . أما دور المؤسسات الدولية ( صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومؤسسة التجارة العالمية ) فيمكن في توجيه الدول الصناعية والنامية نحو اتباع سياسة نمو قوية وفي التنسيق بين تلك الدول ومساعدتها على تحقيق النمو والاستقرار الاقتصادي وازدهار التجارة والعالمية وعلى تخفيف الفروق الاجتماعية الداخلية لأنه من الخطأ تفضيل الاستقرار النقدي والمالي على الاستقرار الاجتماعي بل يجب العمل على الوصول إلى الهدفين معا عبر حزمة من السياسات منها :

- يمر الاقتصاد العالمي بمراحل دقيقة منها طرق الإنتاج ووسائله وعدم الاستقرار الذي يولده اتساع الأسواق وانفتاحها على بعضها البعض نتيجة الثورة العلمية التكنولوجية ، كذلك يجب الاستثمار في العمال من قبل الشركات والدولة بغية تدريبهم على التكنولوجيا المعاصرة وطرق العمل المتطورة وتحضيرهم على شروط وأطر المنافسة العالمية .



- تسهيل الإجراءات القانونية وتخفيف القيود الموضوعية على الاستثمارات الداخلية والخارجية ، إذ أن أهمية هذه الاستثمارات تكمن فى خلق فرص جديدة وجيدة وفى دفع المؤسسات الإنتاجية إلى التطور وإلى تحسين الإنتاجية عبر الاستثمار فى العمال والتكنولوجيا .
- تحسين أوضاع العمال عبر ضمانات وشبكات اجتماعية كافية وعبر اتصال بنى تحتية حديثة وخدمات اجتماعية متطورة ، إذ أن ذلك يسهم فى توظيف العمالة الوطنية وفى زيادة فرص العمل المتاحة .

ومن المهم بيان أن مشكلة البطالة إنما هى مشكلة عالمية وحلها لن يكون إلا عالميا ، أى بتكاتف الجهود والإمكانات واستثمارها فى هذا المضمار . فما يجب عمله يكمن أولا فى التنسيق بين كافة الدول لدفع عملية النمو الاقتصادى العالمى ، وثانيا فى تحسين أداء المؤسسات الوطنية والإقليمية والدولية ، وثالثا فى تشجيع التعليم الأساسى والتقنى ، ورابعا فى العمل على تحسين أوضاع الفقراء ، وخامسا فى تفعيل دور صندوق النقد الدولى والبنك الدولى ومؤسسة التجارة العالمية فى تحسين أوضاع العمال الاجتماعية والاقتصادية . فالعالم اليوم أصبح مترابطا جدا مع بعضه البعض بسبب التقدم العلمى والتكنولوجى اللانهائى وبسبب الأجواء الجديدة المشجعة للتنافس والتبادل التجارى على أوسع نطاق .

لكن كل هذا لا يمنع الدول المختلفة - فرادى - وهى تقوم بعملية الإصلاح الاقتصادى أن تضع البطالة على قائمة أولوياتها . ولا شك أن برامج الإصلاح الاقتصادى فى الدول المختلفة قد حققت إنجازات ملموسة بالنسبة لانخفاض معدلات التضخم والثبات النسبى لأسعار الصرف بما يعيد درجة من الثقة فى العملات الوطنية وتخفيض عجز الموازنات العامة إلى

نسب معقولة وتحسين ملموس فى موازين المدفوعات بما انعكس ذلك على زيادة حجم الاحتياطات الدولية ، وهذه كلها إنجازات طيبة . لكن كل هذه الإنجازات يجب ألا تهمل أهم المشكلات الاقتصادية وهى مشكلة البطالة ، إذ أن هذه المشكلة هى أكثر التحديات التى تواجه الدول ، وليس من المبالغة القول أن علاجها هو المقياس الحقيقى لنجاح الإصلاح الاقتصادى . فلا يكفى أن نشير إلى تخفيض معدل التضخم وإلى تثبيت سعر الصرف وإلى تحسين العجز فى الموازنة العامة وفى ميزان المدفوعات ، إذ أن ذلك كله بعيد كل البعد عن اهتمامات المواطن العادى الذى يسعى أولاً وقبل كل شئ إلى الحصول على عمل شريف يسد رمقه ويحفظ كرامته. كما أننا لسنا بحاجة إلى القول بأن مشكلة البطالة هى العامل الرئيسى الذى يكمن وراء عدد من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فى الدول المختلفة ولأن تستطيع التقلب على تلك المشكلات دون علاج حاسم لمشكلة البطالة.

أنظر أيضاً : لويس حبيقة : النجاح الاقتصادى والبطالة . الأهرام الاقتصادى العدد ١٧٠٠ ، ٦ أغسطس ٢٠٠٦ .

## الملحق

1. \* World Bank: World Development Report 1997: Statistical Variable World. World Development Selected Indicators WB., Washington, D.C., 1997.

2. البنك الدولى: تقرير عن التنمية فى العالم ١٩٩٧. الدولة فى عالم متغير. مؤشرات مختارة للتنمية الدولية. ترجمة: مركز الأهرام للترجمة والنشر ، مؤسسة الأهرام ، القاهرة، ١٩٩٧.

3. يقع هذا الكتاب فى نحو ٢٨٥ صفحة من الحجم الكبير . غير أن الموضوع موضع اهتمامنا الخاص بدور النولة فى عالم متغير يقع فى نحو ٢١١ صفحة ، ويحتوى على تمهيد من جيمس د. ولفسون رئيس البنك الدولى ، ونظرة عامة على محتوياته ، ثم يبوب بعد ذلك إلى أربعة أبواب على النحو التالى:

الباب الأول: إعادة التفكير فى الدولة فى كل أنحاء العالم. ويحتوى على فصلين:

الفصل الأول: دور الدولة يتطور.

الفصل الثانى: تجدد التركيز على كفاءة الدولة.

الباب الثانى: الموازنة بين الدور والقدرة. ويحتوى على فصلين:

الفصل الثالث: تأمين الأساسيات الاقتصادية والاجتماعية.

الفصل الرابع: تدعيم الأسواق، التحرير والتنظيم والسياسة الصناعية.

الباب الثالث: بعث الحيوية فى القدرة المؤسسية. ويحتوى على أربعة فصول:

الفصل الخامس: إنشاء مؤسسات لقطاع عام قادر.

الفصل السادس: الحد من الفساد والتصرفات التحكمية للدولة.

الفصل السابع: جعل الدولة أكثر قربا من الناس.

الفصل الثامن: تسهيل العمل الجماعى الدولى.

الباب الرابع: إزالة العقبات أمام التغيير. ويحتوى على فصلين:

الفصل التاسع: التحدى المتمثل فى الشروع فى الإصلاحات واستدامتها

الفصل العاشر: جدول أعمال لإحداث تغيير.

هذا إضافة إلى:

١ - الملاحظات الفنية والتقنية.

٢ - المذكرة الببليوغرافية بما فيها: أوراق المعلومات الأساسية الخاصة بالبنك الدولى وعددها ٢٧ ورقة ، والببليوغرافية أو المراجع المختارة وعددها ٤١٥ مرجعا.

غير أن الملحق قد عرض هذا الموضوع الحيوى: الدولة فى عالم متغير ، فى مقدمة وخمسة فصول ، بطريقة لا تجعل القارئ مغلولاً إلى عنقه لا يستطيع الإلمام الكافى بالموضوع من ناحية ، وبطريقة لا تتصف بالبسط كل البسط فتطغى على عناصر الكتاب موضوع البحث من ناحية أخرى ، ولكنه اتخذ الطريق الوسط المناسب والكافى بالإلمام بالرؤيا الجديدة للبنك الدولى عن دور الدولة فى عالم متغير. ومن أراد الاستزادة فيرجع إلى الأصل ، ومن أراد الاختصار فليختصر ما جاء بالملحق.

## محتويات الكتاب

## محتويات الكتاب

الصفحة	الموضوع	الباب	الفصل	البحث
١	التمهيد			
	الباب الأول			
١٦	الصدمات والعوامل الخارجية والداخلية المؤدية للمديونية الدولية ولجوء الدول النامية لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلي لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي	الأول		
١٧	مقدمة			
٢٢	الصدمات والعوامل الخارجية	الأول		
٣٠	العوامل المحلية	الثاني		
٣٨	المحصلة النهائية للصدمات والعوامل الخارجية والداخلية	الثالث		
	الباب الثاني			
٤٠	ماهية ومخاطر وتحليل برامج التثبيت والتكيف الهيكلي لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي	الثاني		
٤١	مقدمة			
٤٣	ماهية وتحليل برامج التثبيت لصندوق النقد الدولي	الأول		
٤٥	المحور الأول : السياسات المتعلقة بميزان المدفوعات			١
٤٦	١ تنظيم سعر الصرف			
٤٨	٢ الاحتياطات الدولية			
٥٣	المحور الثاني : السياسات المتعلقة بالموازنة العامة			٢
٥٧	١ سياسات تقليل فجوة الموارد بالقطاع الخاص			
٥٨	٢ سياسات تقليل العجز في الموازنة العامة للدولة			
٦٢	المحور الثالث : السياسات النقدية			٣
٦٤	١ سوق الأوراق المالية ( البورصة )			
٦٩	٢ آلية الارتباط بين سوق الصرف وسوق الأوراق المالية			

الباب	الفصل	البحث	الموضوع	الصفحة
			٣ الجديد فى السياسة النقدية فى تقرير صندوق النقد الدولى لعام ١٩٩٧	٧٢
			٤ السياسات الائتمانية الخاطئة ( تركيز الائتمان ) والأزمات المصرفية	٨٤
	الثانى		ماهية وتحليل برامج التكيف الهيكلى للبنك الدولى	٨٩
		١	المحور الأول : تحرير الأسعار	٩١
			١ مرجعية الأسعار العالمية	٩٤
			٢ فكر المدرسة المؤسسية فى تكوين الأسعار	٩٥
		٢	المحور الثانى: سياسة التخصيصية (نقل الملكية العامة إلى الخاصة)	٩٨
			١ أسباب التخصيصية	١٠٠
			٢ نمط الملكية وهيكى السوق	١٠٢
			٣ حدود للتخصيصية	١٠٤
			٤ التخصيصية التلقائية	١٠٦
			٥ التخصيصية الناشئة عن فصل الملكية عن الإدارة	١٠٩
			٦ التخصيصية بين الكفاءة الإنتاجية والعدالة الاجتماعية	١١٢
			٧ مشكلات تطبيق التخصيصية	١١٥
			٨ تعديل القوانين والتشريعات المنظمة لشركات القطاع العام	١٢٢
		٣	المحور الثالث : حرية التجارة والتحول نحو التوجه التصديرى	١٤٣
			١ حدود استراتيجية الإحلال محل الواردات	١٤٥
			٢ فكر استراتيجية التوجه التصديرى والسياسات على المستوى المكرو - اقتصادى المتطلبة لها	١٥٠
			٣ متطلبات استراتيجية التوجه التصديرى على المستوى الميكرو - اقتصادى	١٦١
	الثالث		خصائص وبرامج التثبيت والتكيف الهيكلى	١٦٥
		١	الطبيعة الانكماشية للبرامج	١٦٥
		٢	اتحياز البرامج لصالح عنصر رأس المال ضد عنصر العمل	١٦٦
		٣	انكماش حجم الدولة والحكومة وضعف دورها فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية	١٦٧

الصفحة	الموضوع	الباب	الفصل	البحث
١٧٠	أ. علاقة الدولة والسوق والمجتمع المدني في إطار الدولة الوطنية أو القومية			
١٧٢	ب. علاقة السياسة بالاقتصاد العالمي في إطار النظام الدولي			
١٧٣	ج. نظام السوق الاجتماعي			
	<b>الباب الثالث</b>	الثالث		
١٧٥	التأثير السلبي لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلي لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي على البعد الاجتماعي والطبقة الوسطى في الدول النامية وشبكات الحماية الاجتماعية			
١٧٦	مقدمة			
١٧٨	الرأي والرأى الآخر في الآثار السلبية لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلي	الأول		
١٧٨	خلاصة الآثار السلبية المتولدة عن برامج التثبيت والتكيف الهيكلي	١		
١٨١	الرأي الآخر للصندوق والبنك الدوليين في الآثار السلبية للبرامج	٢		
١٨٧	الآثار السلبية لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلي على البعد الاجتماعي	الثاني		
١٨٧	تزايد معدلات البطالة	١		
١٩٣	انخفاض إشباع الحاجات الأساسية	٢		
١٩٦	تدهور أحوال محدودي الدخل والفقراء	٣	الثالث	
٢٠٤	تأثير برامج التثبيت والتكيف الهيكلي على الطبقة الوسطى	١		
٢٠٤	شرائح الطبقة الوسطى الثلاث	٢		
٢٠٧	تأثير برامج التثبيت والتكيف الهيكلي على شرائح الطبقة الوسطى الثلاث	٣	الرابع	
٢١٣	شبكات الحماية الاجتماعية ( الصناديق الاجتماعية للتنمية )	١		
٢١٣	توازن تخفيف التأثير السلبي على البعد الاجتماعي مع برامج التثبيت والتكيف الهيكلي	٢		
٢١٨	آلية الصناديق الاجتماعية للتنمية			



الباب	الفصل	البحث	الموضوع	الصفحة
	الخامس		التجربة المصرية فى أسلوب الصندوق الاجتماعى للتنمية	٢٢٢
		١	مضمون الصندوق الاجتماعى للتنمية	٢٢٥
		٢	موارد الصندوق الاجتماعى للتنمية	٢٢٧
		٣	مهام الصندوق الاجتماعى للتنمية	٢٢٩
		٤	برامج ومشروعات الصندوق الاجتماعى للتنمية	٢٣٢
		٥	حياة أو عمر الصندوق الاجتماعى للتنمية	٢٣٩
الملحق			الملحق	٢٤٢
			الرؤيا الجديدة للبنك الدولى عن دور الدولة فى عالم متغير	
			مقدمة	٢٤٣
			إعادة التفكير فى الدولة فى كل أنحاء العالم	٢٥٣
		١	تطور دور الدولة الاقتصادى عبر التاريخ	٢٥٣
		٢	استراتيجية من شقين	٢٥٧
			الموائمة بين الدور والقدرة	٢٦١
		١	المهام الجوهرية للدولة ( ضمان الأساسيات )	٢٦١
		٢	الدولة هى واضع السياسة والمنظم الرئيسى وليست المورد الوحيد	٢٦٦
			سوى للأساسيات	
		٣	معرفة قدرات وحدود الدولة	٢٦٩
			بعث الحيوية فى مؤسسات الدولة	٢٧١
		١	قواعد وقبود فعالة لضبط مؤسسات الدولة	٢٧٢
		٢	فتح المجال أمام المزيد من المنافسة	٢٧٤
		٣	تقريب الدولة من الشعب ( مشاركة المواطنين )	٢٧٧
		٤	الاختيارات الاستراتيجية للإصلاح	٢٨٠
		٥	تعزيز المشاركة الاقتصادية العالمية	٢٨٢
			إزالة العقبات أمام التغيير التى تحول دون إصلاح الدولة	٢٨٦
		١	الحواجز التى تؤدى إلى الإسراع بالإصلاح	٢٨٧
		٢	عوامل الاستمرار فى الإصلاح	٢٨٩
		٣	أهمية وجود الحكومة الجيدة للتنمية	٢٩٠

الصفحة	الموضوع	البحث	الفصل	الباب
٢٩٣	مراجع الكتاب			المراجع
٢٩٥	مراجع الباب الأول			الأول
٢٩٧	مراجع الباب الثاني			الثاني
٣١٨	مراجع الباب الثالث			الثالث
٣٣٢	مراجع الملحق			الملحق
٣٣٥	محتويات الكتاب			

للمؤلف كتب أخرى

صدرت منذ سنة ١٩٨٦

وهي سنة التحاق المؤلف بالتدريس

في ماجستير الاقتصاد بكلية التجارة جامعة عين شمس

وقد أعدت هذه الكتب كمناهج للتدريس والبحث

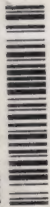
- 1 - عجز الموازنة العامة للدولة . النظرية والصراع الفكري للمذاهب الاقتصادية ومناهج العلاج . الطبعة الخامسة ٢٠٠٥
- 2 - برامج التثبيت والتكيف الهيكلي لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، محاورها . تحليلها . تأثيرها . الطبعة الخامسة ٢٠٠٥
- 3 - الثورة العلمية التكنولوجية المعاصرة ( الثورة الصناعية الثالثة ) . ماهيتها . محاورها . نتائجها . تأثيرها . الطبعة الثالثة ٢٠٠٣
- 4 - نظرية الفضاءات الاقتصادية . الأبعاد الجيو - اقتصادية . الطبعة الأولى ٢٠٠٢
- 5 - نظم الحسابات القومية للأمم المتحدة والنظم شبه الدولية القديمة . ( الكتاب الأول والثاني ) . الطبعة الحادية عشر ٢٠٠٢
- 6 - نظام الحسابات القومية للأمم المتحدة . نظام ١٩٩٣ . الطبعة الثالثة ٢٠٠٤
- 7 - المديونية الدولية وطرق جدولة الديون الرسمية والتجارية . الطبعة الثانية ٢٠٠٣
- 8 - القضايا الفكرية للبطلالة ومفهوم وارتفاع وقياس معدل البطالة الطبيعي في الدول الصناعية المتقدمة . الطبعة الثانية ٢٠٠٣
- 9 - الركود التضخمي . ماهيتها وأبعادها والتفسير الفكري والعلاج وتجارب الدول الصناعية السبع في علاجها . الطبعة الثانية ٢٠٠٣
- 10 - في تجربة التنمية الاقتصادية في مصر ١٩٦٠ - ١٩٩٠ . المشاكل والحلول . الطبعة السادسة ٢٠٠٢
- 11 - دراسات معاصرة في السياسات الاقتصادية في مصر . الطبعة الثانية ٢٠٠٣
- 12 - بحوث اقتصادية معاصرة في الإصلاح الاقتصادي والسياسات الاقتصادية في مصر . الطبعة الأولى ٢٠٠١
- 13 - مسيرة التنمية الزراعية في النصف الثاني من القرن ٢٠ ومستقبلها في الربع الأول من القرن ٢١ في مصر . الطبعة الأولى ٢٠٠٣
- 14 - بنيان الاقتصاد العربي . الطبعة الأولى ٢٠٠٠
- 15 - بنيان الاقتصاد الإسرائيلي . الطبعة الأولى ٢٠٠٠
- 16 - القيادة الأمريكية أو قيادة أمريكا للعالم . الطبعة الأولى ١٩٩٩
- 17 - قضية الاقتصاد المصري الكبرى . قضية الإنتاج المصري . المشاكل والحلول . الطبعة الخامسة ١٩٩٩

- ١٨ - قصصاً النمو الاقتصادي في مصر . المشاكل والحلول .  
الطبعة الخامسة ١٩٩٩
- ١٩ - في تجربة التنمية الصناعية في مصر . الطبعة الثالثة ١٩٩٥
- 20 - دليل الاستثمار في مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية .  
الطبعة السادسة ١٩٩٤
- 21 - دليل التعاريف والمفاهيم والتصانيف الاقتصادية القومية الاساسية .  
الطبعة السادسة ١٩٩٤
- 22 - الطريق إلى التوازن الكلي في الموازنة العامة المصرية .  
الطبعة الثالثة ١٩٩٢
- 23 - موازنة البرامج والأداء . الطبعة الثالثة ١٩٩٢
- 24 - التخطيط الاشتراكي اللامركزي وتكنيك إعداد الخطط .  
الطبعة الثالثة ١٩٨٨
- 25 - النواحي المنهجية للتخطيط متوسط وطويل الأجل .  
الطبعة الثانية ١٩٨٧
- 26 - إعداد وتقويم مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية .  
الطبعة الثانية ١٩٨٧
- 27 - The structure of Capital Budget for Development  
Planning . Second Edition 1992
- 28 - Benefit – Cost Analysis and its Application for  
Appraisal Development Projects in Less-  
Developed Countries . . Second Edition 1987
- 29 - A Primer Of Input – Output Economics . .  
Second Edition 1986
- 30 - A Primer Of Flow of Funds . Second Edition 1986





Bibliotheca Alexandrina



0962473